Aportes para el debate sobre la Paz

Aportes para el debate sobre la Paz
Esta es una publicación de
FOKUS - Foro de Mujeres y Desarrollo.

ILUSTRACIONES
Manuela del Mar Villegas

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN
Estampando Conciencia
Carrera 19 N° 43-25 Bogotá, Colombia
Tel. 245 3623
estampandoconciencia@gmail.com

Primera Edición
Mayo de 2013

FOKUS - Foro de Mujeres y Desarrollo.
Programa FOKUS 1325 - Colombia.
Dirección: Carrera 27 A N. 40 A 68. Bogotá, Colombia
Tel: (57-1) 337 8341.
e-mail: amg@fokuskvinner.no
Web: www.fokuskvinner.no

INDICE

Página

Presentación 3

Capítulo 1.
Mujeres y participación política: claves para transformar una relación difícil.
Angélica Bernal Olarte. 5

1. Información diagnóstica de la participación de mujeres en escenarios de poder. 8
2. Marco legal nacional vigente. 13
3. Claves para entender los principales nudos y obstáculos para la participación de las mujeres en la política institucional. 16

Bibliografía 20

Capítulo 2.
Nuevos enfoques de la política antidrogas para la Paz en Colombia.
Aura María Puyana Mutis / Sandra Liliana Mejía Alfonso. 21

1. La paz un cruce de caminos. 23
2. La complejidad del problema. 24
3. El tradicional enfoque de la "Guerra contra las Drogas" 25
4. El enfoque de la guerra contra el narcoterrorismo en Colombia 27
5. Nuevos enfoques para tratar la cadena de las drogas 29
6. Aportes para tratar las drogas en la mesa de diálogo 32

Propuestas de Paz sobre Drogas y Narcotráfico 33

Capítulo 3.
Contexto general acerca de la tenencia de tierras y su impacto en la historia del problema agrario en Colombia.
Gloria Montoya Ramírez. 35

1. Elementos básicos de la estructura agraria en Colombia. 38
2. Problemática generada por la ocupación económica y social del territorio. 39
3. Acaparamiento de tierras 41
4. Las mujeres: marginadas de la propiedad y la tenencia de la tierra. 42
5. Los resguardos indígenas y las tierras colectivas de comunidades afrodescendientes. 43
6. Marco de propuestas generales para salidas al problema agrario colombiano. 43

Anexos 46

Bibliografía 50

Capítulo 4.
Construyendo un enfoque de Justicia Transicional respetuoso de los derechos de las víctimas.
Adriana Benjumea Rúa 51

- Presentación 53
- Aproximaciones conceptuales 54
- Elementos de derecho Internacional para acercase a la Justicia Transicional 55
- ¿La Justicia Transicional obstáculos o posibilidades? 57
- La Justicia Transicional debe garantizar los derechos de las mujeres víctimas. 58

Bibliografía 63

Presentación

Desde el año 2011, se viene desarrollando en Colombia, con el apoyo de FOKUS – Foro de Mujeres y Desarrollo- Noruega, el Programa FOKUS 1325, con el fin de contribuir a la participación de las mujeres en la construcción de la Paz.

Este programa a lo largo de los 3 años, ha contado con la participación de la Escuela de Estudios de Genero de la Universidad Nacional de Colombia, la Corporación Humanas Colombia, el Centro de Promoción y Cultura, la Corporación Colombiana de Teatro, la Liga de Mujeres por la Paz y la Libertad – LIMPAL, el Colectivo de Mujeres al Derecho, la Fuerza de Mujeres Wayuu y el Colectivo de Mujeres Excombatientes.

Con estas y otras organizaciones, se han dado procesos de formación, interlocución y debate en torno a la necesidad de construir la paz y al análisis de contexto en la cual esta se inscribe.

El anuncio en agosto del 2012, del comienzo de la mesa de negociaciones entre Gobierno y FARC-EP en la Habana, constituye en una esperanza para quienes desde diferentes orillas en el país le han apostado a la paz, y es un impulso a seguir planteándonos y conversando sobre los aspectos a tener en cuenta en esta Mesa de Diálogo.

Es por ello, que desde FOKUS invitamos a 5 expertas, a que compartieran con nosotras sus reflexiones, ligadas a los puntos de la agenda de la Habana, para ampliar los procesos de formación y la capacidad de interlocución, entre las organizaciones de mujeres copartes actuales del programa y con miras a que sea un material útil para otras organizaciones de mujeres y/o mixtas, interesadas en este tema.

Esta publicación, titulada: **Aportes para el debate sobre la Paz**, está compuesta por cuatro documentos, así: el primero, *"Mujeres y participación política: claves para transformar una relación difícil"*, escrito por Angélica Bernal Olarte; el segundo, *"Nuevos enfoques de la política antidrogas para la Paz en Colombia"* de Aura María Puyana Mutis y Sandra Liliana Mejía Alfonso; el tercero, *"Contexto general acerca de la tenencia de tierras y su impacto en la historia del problema agrario en Colombia"* de Gloria Montoya Ramírez, y el cuarto, *"Construyendo un enfoque de Justicia Transicional respetuoso de los derechos de las víctimas"* de Adriana Benjumea Rúa.

A todas ellas nuestro agradecimiento desde FOKUS, por haber aceptado elaborar estos documentos y compartirnos sus experiencias y reflexiones.

Ana Milena González V.
Responsable en Colombia
Programa FOKUS 1325.

1 Mujeres y participación política: claves para transformar una relación difícil.

Angélica Bernal Olarte.

Mujeres y participación política: claves para transformar una relación difícil

Angélica Bernal Olarte[1]

Introducción

El hecho de que no haya más mujeres en los partidos, en el Parlamento o en otros escenarios de toma de decisiones relevantes de la política, la economía u otros ámbitos sociales, habla mal de una democracia, de una sociedad, de sus partidos políticos, pero no de las mujeres. Tradicionalmente se ha intentado atribuir a rasgos o características individuales o colectivas de las mujeres, las causas de los bajos niveles de presencia en los escenarios públicos de elección popular. Sin embargo, y de acuerdo a un planteamiento de Young (2005), es equivocado asumir que la personalidad o rasgos psicológicos individuales pueden explicar por si solos una estructura social o institucional injusta. Si analizamos la exclusión político/electoral de un grupo social debemos poner bajo el microscopio a la sociedad, a sus formas de organización política y al tipo de relaciones sociales que se construyen entre los individuos que hacen parte de dicha sociedad, y no a los sujetos de manera particular.

Históricamente el problema de la participación política ha sido una cuestión central del movimiento social de mujeres y del feminismo porque se trata nada menos que de la posibilidad de ejercer poder político, es decir, de ser parte de la construcción y puesta en marcha de proyectos de sociedad y participar en la toma de decisiones colectiva. Las mujeres a través de luchas históricas hemos dado pasos inmensos para obtener el reconocimiento de nuestra ciudadanía y al avanzar en ese camino, la noción misma de democracia se ha profundizado sin embargo, aún estamos lejos de ser titulares de la autoridad y el reconocimiento político como sujetos en condiciones de igualdad a los varones. Los partidos políticos, los gobiernos a todo nivel territorial, los parlamentos, entre otras instituciones continúan siendo bastiones masculinos. Hasta ahora las mujeres allí, son la excepción que confirma la regla.

Este asunto se ha hace aún más complejo y difícil de abarcar ya que también hay que tener en cuenta el hecho de que existe desigualdad y la diferencia entre las mujeres. Si bien se reconoce que hay un contexto de opresión general sobre ellas por razón de su género, lo real es que cada una lo enfrenta de acuerdo a su clase, su raza o etnia, su edad, su región, su orientación sexual, entre otras condiciones; y que estas diferencias hacen que las razones por las cuales las mujeres no hacen parte del poder político varíen, así como las estrategias para trasformar esta situación de injusticia. Las mujeres no somos un colectivo homogéneo ni unitario, sino que somos diferentes pero además, algunas sufren una mayor opresión y por ello, no se pueden entender situaciones de injusticia desde generalizaciones que aportan poca luz sobre los fenómenos políticos, y en cierta medida, ayudan a reforzar estereotipos y prejuicios.

La perspectiva escogida en este documento es que las mujeres no somos un colectivo homogéneo, con intereses innatos o naturales y no debería hacerse una exigencia adicional a las mujeres que entran en política. Tomo distancia de quienes dicen que sólo deberían estar en política las mujeres que "de verdad" representa a las otras mujeres o sus "asuntos", olvidando que, históricamente en política, las lealtades de género son débiles porque priman las partidistas, ideológicas o de clase social. Considero que debemos ser parte del poder político por ser ciudadanas y no porque por obligación tengamos que aportar algo a la política, o porque seamos buenas o mejores. La razón por la cual se considera fundamental la presencia de las mujeres en el juego político electoral es que

[1] *Politóloga y Magistra en estudios políticos de la Universidad Nacional de Colombia, doctoranda en Filosofía de la Universidad Autónoma de Barcelona. Activista feminista, integrante del colectivo Desacato Feminista.*

ningún régimen político o sociedad puede llamarse a sí mismo democrática si sus ciudadanas (por lo general la mitad de la población) no están incluidas en la comunidad política como participantes de pleno derecho. (Phillips, 1996) Este documento se propone formular algunos elementos de diagnóstico, analíticos y propositivos, que permitan comprender la situación de participación política de las mujeres tomando como punto de partida para la discusión, el sistema político, y en particular, algunos factores del sistema de partidos porque estas dos características de nuestra democracia encierran algunos de los obstáculos más importantes a la inclusión política de las mujeres.

1. Información diagnóstica de la participación de mujeres en escenarios de poder

Las colombianas pudimos ejercer el derecho al voto por primera vez en el año 1957. El siguiente gran hito en el reconocimiento de derechos políticos tuvo lugar con la expedición de la Constitución Política de 1991, cuando se estableció formalmente la igualdad entre hombres y mujeres y se elevó a rango constitucional la necesidad de garantizar la adecuada y efectiva participación de las mujeres en política, sin embargo, ninguna de esas tres medidas ha cambiado el hecho de que dicha participación siga siendo minoritaria. De partida hay que recordar que en Colombia nunca ha sido elegida una mujer como presidenta y el número de candidatas presidenciales no superan la decena.

Una breve revisión de los datos electorales a nivel local, muestra un panorama semejante. Desde que se estableció la elección popular de gobernadores/as, hasta el año 2011 en ninguna ocasión había sido electa más de una mujer. En dicho año fueron elegidas mujeres en los departamentos de Huila, Quindío y San Andrés de un total de 32, lo que sigue siendo un escaso 9.38%. De acuerdo a los datos de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (2013) para el año 2012 apenas un 9.81% de la alcaldías son ocupadas por mujeres; en las asambleas departamentales el porcentaje de diputadas es de 17.94%; y en el caso de los concejos municipales la participación llega al 16.08%.

De otro lado, si se analiza el caso del poder legislativo, la situación no es mucho mejor. En el caso de la Cámara de Representantes la participación más alta tuvo lugar en el periodo legislativo de 2002 al 2006 cuando las mujeres llegaron a ser el 13.3%. En las elecciones de 2010 este porcentaje fue de 12.6%. En el Senado, la participación más alta de mujeres de mujeres se obtuvo en las últimas elecciones, cuando alcanzaron el 16.6% de las curules en disputa. Para las elecciones 2010 – 2014, el porcentaje de mujeres en el Senado aumentó 4 puntos con respecto a las elecciones pasadas, pero este ligero aumento no ha permitido sin embargo, superar la ubicación de Colombia en los últimos lugares de Latinoamérica en cuanto a la representación femenina en los Congresos nacionales. Según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Colombia está posicionada en el puesto 23 de 36 países de Latinoamérica y el Caribe con respecto al porcentaje de mujeres en el Congreso. Según la clasificación realizada por la Unión Interparlamentaria, Colombia está ubicada en el puesto 90 entre 136, en donde 136 es el puesto con menos mujeres congresistas. (Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, 2011)

Para analizar la presencia de mujeres en el Congreso es importante profundizar además en las diferencias regionales que se reflejan en los resultados de las elecciones a Cámara de Representantes. En las elecciones de 2011 las circunscripciones electorales de Amazonas, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guaviare, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés, Vichada, Afrodescendientes, Indígenas, Colombianos en el exterior y Minorías Políticas, no fue elegida ninguna mujer. En algunas de estas circunscripciones nunca se ha elegido a una mujer y en otros, como en los casos de Cundinamarca, Guainía, la de afrodescendientes y la de Indígenas, en las que casi siempre alguna mujer resultaba electa se rompió la tendencia. Vale la pena también resaltar el caso de Arauca (2 curules a proveer) en donde resultó elegida una mujer rompiendo la tendencia de las dos últimas elecciones en las que habían ganado varones. Además de estos dos casos, se observa un incremento de mujeres electas en las circunscripciones de Bogotá, Bolívar,

Caldas, Huila, Quindío, Santander y Sucre, entre las que sobresale Bogotá con el número más alto de mujeres: de 18 curules en disputa 4 fueron ganados por mujeres y desde el 2002 el número no ha sido inferior a 3. (Bernal Olarte, 2011)

Cuando estas estadísticas se presentan de esta manera, usualmente se piensa en lo que le falta a las mujeres para mejorar esos porcentajes de participación, sin embargo, tal como se planteó al comienzo, la propuesta de análisis se orienta más bien por la pregunta de qué pasa con los partidos políticos y con nuestro sistema electoral que pone barreras a la presencia de las mujeres. Para intentar contestar esa pregunta es importante ver algunos resultados obtenidos por los partidos en las últimas elecciones y además algunas características que muestran su comportamiento de cara al compromiso de inclusión política de las mujeres.

Como punto de partida, es importante revisar los resultados de los ocho partidos que obtuvieron curules en el Senado, teniendo en cuenta el tipo de lista que utilizaron. Cabe recordar que desde el año 2003 a partir de la reforma política aplicada ese año, los partidos pueden elaborar y presentar listas electorales abiertas o cerradas a las distintas corporaciones públicas. Si son abiertas el/la votante vota por el partido, pero además por una persona en particular y si el partido obtiene suficientes votos, las curules se asignan de acuerdo a la votación de cada candidato/a de la lista. En la lista cerrada es el partido es que establece el orden y quién vota sólo lo hace por la lista. En la siguiente tabla se muestran los resultados de acuerdo al tipo de lista, el número de curules obtenidas y el número de mujeres electas.

Resultados Senado 2010

Partido	Tipo	Curules obtenidas	No de mujeres
Social De Unidad Nacional – U	Abierta	28	5
Conservador Colombiano	Abierta	22	4
Liberal Colombiano	Abierta	17	3
De Integración Nacional PIN	Abierta	9	1
Polo Democrático	Abierta	8	1
Cambio Radical	Abierta	8	1
Verde	Abierta	5	1
MIRA	Cerrada	3	1
Circunscripción Indígena			
Mvto de Autoridades Indígenas de Col	Abierta	1	0
Alianza Social Indígena	Abierta	1	0
TOTALES		102	17

Fuente: Cálculos propios con base en la base de datos Con voto de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Consulta: julio 3 de 2011.

Estos datos en particular no son concluyentes porque es algo obvio que hay mayor oportunidad de obtener buenos resultados en un partido que a su vez, obtenga resultados electorales favorables: podemos ver que a mayor número de curules obtenidas, mayor es el número de mujeres incluidas, sin embargo, no se puede afirmar que algún partido se destaque en este sentido. Por ello es necesario analizar otros factores que permitan entender estos resultados. A continuación se compara el número de mujeres que habían sido incluidas en las listas como candidatas por partido y las curules obtenidas por ellas:

Número de mujeres incluidas en las listas por partido (listas abiertas)

Partido Político	Número de mujeres incluidas en la lista	Número de mujeres electas
Social de unidad nacional – U	19	5
Conservador	10	4
Liberal	26	3
De integración nacional PIN	16	1
Cambio Radical	25	1
Polo democrático	4	1
Verde	4	1

Fuente: Cálculos propios con base en la base de datos Convoto de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Consulta: julio 3 de 2011.

Se destacan los resultados de las candidatas del Partido de la U que obtuvieron cinco curules - el mayor número de mujeres elegidas por partido - y las del partido Conservador que a pesar de ser sólo diez mujeres en su lista integrada por 76 candidatos/as, lograron 4 curules. Caso opuesto al partido Liberal que presentó una lista integrada en un 25% de mujeres y sólo tres resultaron elegidas. Finalmente hay que subrayar que los partidos que menos integraron mujeres en sus listas fueron el Partido Verde que apenas contó con un 12% y el Polo Democrático con el porcentaje más bajo en la circunscripción nacional, con un escaso 7,8% de mujeres en su lista. La conclusión posible es que no siempre a más mujeres candidatizadas mejores resultados, sino que hay que observar otros factores que están incidiendo en los resultados.

Un factor clave a analizar es qué tantos votos aportan las mujeres a los partidos, ya que al ser organizaciones cuya finalidad última es ganar elecciones, se entendería que no estén en disposición de poner en riesgo sus resultados incluyendo candidaturas con pocas oportunidades de ganar votos. Una revisión no muy profunda de los resultados electorales no muestra el siguiente panorama:

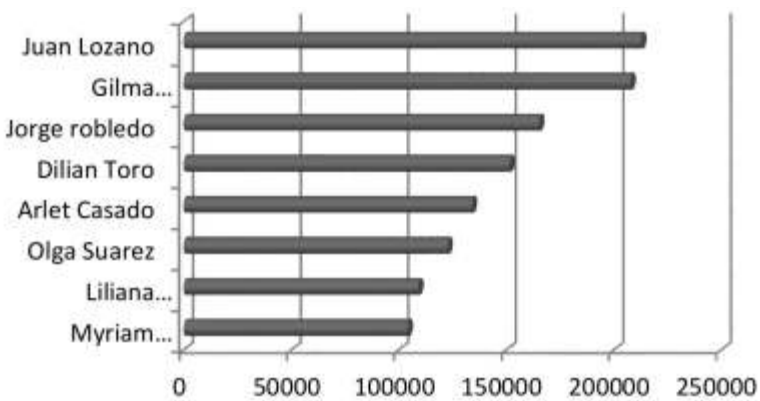
Relación entre mujeres incluidas en las listas y votos aportados por ellas

Partido	Porcentaje de mujeres incluidas en la lista (%)	Porcentaje de votación aportado por mujeres (%)
Verde	12	42
Liberal	26	22.6
Conservador	13	22
De Integración Nacional PIN	17	14.8
Social De Unidad Nacional – U	19	22
Cambio Radical	25.8	13.6
Polo Democrático	7.8	6.6

Fuente: Cálculos propios con base en la base de datos Convoto de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Consulta: julio 3 de 2011.

En estos resultados se puede observar que las mujeres tienen éxito electoral es decir, que si hay una relación directa en número de mujeres incluidas y votos obtenidos. Pero esta hipótesis se refuerza con otro dato adicional y es que en las mismas elecciones de 2010 entre las ocho mejores votaciones obtenidas, es decir, aquellas que superaron los cien mil votos, se encuentran seis mujeres:

Mayores votaciones en las elecciones de 2010



Los buenos resultados en términos de obtención de votos contrastan con el hecho de que desde el año 2002 hasta las elecciones de 2010, ha habido al menos treinta mujeres senadoras sin embargo, sólo cuatro de ellas han mantenido sus carreras electorales. No hay que olvidar además que de las cuatro, en este momento quedan únicamente dos por la destitución de la exsenadora Piedad Córdoba por parte de la procuraduría y la renuncia de Dilian Francisca Toro debido a los procesos judiciales que enfrenta. Con lo que, de la minoría que son las mujeres en el Senado, hay que decir que apenas dos mujeres han logrado hacer una carrera política porque en cada nueva elección la tasas de mujeres nuevas es del 86%, por lo que no se puede hablar de que las mujeres tengan éxito en política electoral sostenido en el tiempo, son más bien de figuración coyuntural.

Dado el contexto político nacional, habría que reflexionar además acerca de qué tipo de carreras políticas han tenido las mujeres que obtienen esas votaciones y hay que afirmar que lo que parece

prevalecer (con excepciones) sobre cualquier otra puerta de entrada de las mujeres al Congreso es ser hija o esposa de un político reconocido. Si se observan en detalle sus nombres, no es excepcional encontrar apellidos de familias vinculadas tradicionalmente con la política regional o nacional Por otra parte, algunas de las actuales congresistas provienen de la empresa privada o de cargos de decisión en el ejecutivo, es decir, que lograron reconocimiento entre ciertos sectores sociales por una carrera pública. Lo que abre un gran interrogante acerca de las posibilidades de la gente, en particular de las mujeres que no hacen parte de estos cerrados círculos. Se requieren por tanto respuestas más complejas que permitan ver cómo las diferencias entre las mujeres en términos de clase y raza/etnia, abren o cierran oportunidades político-electorales para ser parte de un partido, o por lo menos ser incluida en una lista.

Los partidos políticos, siguen teniendo una marca de género, de clase y de raza y aún sus jerarquías y sus listados electorales están conformadas por varones, de élite económica y política y en general mestizos. Las mujeres que logran obtener éxito electoral, con contadas excepciones, tienen esas mismas características étnicas y de clase. No se puede dejar de reconocer sin embargo que las militantes de algunos de esos grandes partidos han realizado un trabajo intenso para transformarlos pero sus resultados todavía son escasos. Hasta ahora los partidos han sido más abiertos para incorporar las mujeres en las posiciones internas del partido que para nombrar candidatas en sus listas.

De acuerdo a los datos incluidos en el “Segundo ranking de igualdad de mujeres y hombres en partidos y movimientos políticos”, realizado por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional hasta el año 2013, se puede afirmar que los partidos políticos han puesto en marcha algunas acciones para incluir mujeres. En primer lugar han implementado medidas que pueden ser denominadas como retóricas, es decir, que incorporan en su discurso, en sus planteamientos programáticos y en sus lemas electorales referencias frecuentes a la importancia de la incorporación de las mujeres a la política. De acuerdo al Ranking de 13 partidos políticos analizados 11 de ellos incluían alguna medida en este sentido. En segundo lugar, han adoptado algunas medidas de acción positiva que intentan ofrecer una formación especial a las mujeres candidatas con el objetivo de fomentar que las mujeres se ofrezcan como candidatas. En este sentido, se encuentra que 7 de los 13 partidos hacen algún tipo de capacitación o entrenamiento específico para formar a sus militantes como candidatas. Igualmente 7 de los 13 partidos cuentan con unidad u oficinas de mujer o género. Finalmente se encuentran las medidas de discriminación positiva que tienen como objetivo crear espacios reservados para las mujeres en puestos de decisión política al interior de la organización partidaria o en las listas electorales. Estas son las medidas menos implementadas ya que sólo 1 de los 13 partidos tienen como directora a una mujer (Polo Democrático), sólo 2 de 13 partidos han adoptado un sistema de cuotas para mujeres y minorías en sus estatutos (Liberal y Polo Democrático); además, hasta las elecciones de 2010, en promedio solamente una de cada cuatro candidatos inscritos para elecciones era mujer. Con lo que se puede concluir que el compromiso de los partidos hasta ahora se ha quedado a nivel doctrinario o discursivo pero no se ha concretado en medias efectivas para favorecer la inclusión de las mujeres en la disputa por los cargos de elección.

Como conclusión de esta parte diagnóstica se puede afirmar que hay obstáculos de distinto orden para que las mujeres hagan parte del poder político. En primer lugar, cuando los cargos en disputa son uninominales (Presidencia, gobernación, alcaldías) las mujeres tienen muchas menos oportunidades de ser electas, lo que implica que hasta ahora las oportunidades han estado en las instituciones colegiadas (Congreso, Asambleas, Concejos). Sin embargo, el hecho de que el sistema electoral funcione para que los partidos grandes obtengan los mejores resultados implica que los partidos pequeños y movimientos cívicos en los que las mujeres tienen mayores oportunidades tienen poco éxito electoral. En segundo lugar, el hecho de que los partidos puedan presentarse con listas abiertas hace que quienes se candidatizan deban competir no sólo con otros partidos, sino con sus compañeros/as de partido, lo que hace que los recursos sean más disputados y sólo obtengan éxito quienes de partida ya tienen ventajas. Las listas abiertas hacen que por ejemplo, una medida como la

ley de cuotas no tenga efecto, porque no se puede garantizar la elección de ningún integrante de la lista.

En tercer lugar, la dinámica de la política en instituciones como el Congreso hace que pocas mujeres hagan carrera política en el largo plazo lo que se deba tal vez a que los partidos políticos han hecho poco para favorecer dichas carreras y muy pocos se han comprometido con la destinación de recursos propios de su funcionamiento para programas de formación, de fortalecimiento de los nuevos liderazgos o para apoyar con mayores cuantías las campañas de las mujeres. Los partidos colombianos no han asumido la responsabilidad que les compete en términos de abrir el escenario político para que sus militantes entre a formar parte de sus candidaturas. Los discursos políticamente correctos de los partidos acerca de las mujeres deben concretarse en recursos de todo tipo para fomentar la posibilidad de ser efectivamente escogidas en la competencia electoral.

2. Marco legal nacional vigente[1]

Como se mencionó en el apartado anterior, la Constitución de 1991 reconoció la igualdad entre hombres y mujeres (artículos 13 y 43), estableció la obligación de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública (artículo 40), y la aplicación de la equidad de género como principio rector de los partidos políticos (artículo 107). A partir de estos principios constitucionales, ha habido desarrollos legales en materia de participación política que se señalan a continuación.

Ley Estatutaria 581 de 2000 o Ley de Cuotas: Señala que el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles en la estructura de la Administración Pública deben ser ocupados por mujeres. Esta Ley ha buscado garantizar a las mujeres la adecuada y efectiva participación en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.

Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Estableció un porcentaje mínimo (30%) de participación femenina en las listas de partidos políticos para cargos de elección popular, en donde se elijan más de 5 curules (Art. 28). También definió el principio de igualdad de género que rige los partidos políticos así: “los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política”.

Ley 1434 de 2011, por la cual se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso. Esta Comisión busca fomentar la participación de las mujeres en el ejercicio de la labor legislativa y de control político, a través de funciones tales como elaborar proyectos de ley para la garantía de los derechos humanos de las mujeres en Colombia y ejercer control político para que los derechos de las mujeres se garanticen en el marco de planes, programas, proyectos y políticas públicas, entre otras.

Ley 1450 de 2011**,** que expide el Plan Nacional de Desarrollo. Establece (art. 177) que el Gobierno Nacional en cabeza de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer adoptará una política nacional de Equidad de Género, para garantizar los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de las mujeres.

Documento de Política Pública CONPES 140 de 2011, sobre metas y estrategias de Colombia, para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El ODM 3, relativo a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, tiene como meta implementar las acciones

[1] Fuente: Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, 2011.

afirmativas para el aumento de la proporción de candidatas, así como incrementar la proporción de las mujeres en los niveles 1 y 2 de la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial.

Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres de 2012. En particular el Lineamiento No 5. Generación de capacidades en las mujeres para participar en política, en espacios sociales con liderazgo y en espacios de toma de decisión.

Marco Jurisprudencial

Sentencia C-371 de 2000: La Corte se pronunció determinando la exequibilidad de la Ley 581 de 2000 y estableció que acciones afirmativas como las Leyes de Cuotas, "son necesarias para lograr la igualdad real y efectiva consagrada en el artículo 13 de la Constitución, de manera que puedan ser abolidas las situaciones de desventaja o marginalización en las que se encuentran ciertas personas o grupos. Es así como establecen un trato "desigual" para quienes son desiguales, con el fin de disminuir distancias económicas, culturales o sociales".

Sentencia C-490 de 2011: La Corte se pronunció sobre la exequibilidad de la Ley 1475 de 2011, relativa a la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Al estudiar la exequibilidad de sus disposiciones, específicamente el artículo 28 sobre el porcentaje mínimo de 30% de participación femenina en los procesos de elección popular a corporaciones públicas, el tribunal constitucional consideró que tal disposición se ajusta a la Constitución dado que: "(…) promueve la igualdad sustancial en la participación de las mujeres en la política, estableciendo una medida de carácter remedial, compensador, emancipatorio y corrector a favor de un grupo de personas ubicado en situación sistémica de discriminación; realiza los principios democráticos y de equidad de género que rigen la organización de los partidos y movimientos políticos, a la vez que desarrolla los mandatos internacionales y de la Constitución sobre el deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública. Se trata además, de una medida que si bien puede limitar algunos de los contenidos de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, persigue una finalidad importante, es adecuada y necesaria para alcanzar dicho fin, a la vez que resulta proporcional en sentido estricto".

Breve reflexión sobre el marco normativo

Ley 581 – Ley de cuotas

Según información recopilada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), desde el año 2006, la rama ejecutiva (40%) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (36%) han cumplido con lo establecido por la Ley, así como los Órganos de Vigilancia y Control (35%). La Rama Judicial (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la Fiscalía General de la Nación) y la Rama Legislativa han incumplido de manera constante la Ley desde el mismo año. Como ejemplo significativo en el sistema de administración de justicia, se encuentra que en las Altas Cortes aún no se supera ni siquiera el mínimo del 30%. Otro informe del 2011 publicado por el DAFP concluyó que tampoco las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Corporaciones Autónomas regionales cumplían el mínimo porcentaje requerido.

De acuerdo a esta misma fuente, un análisis consolidado de la aplicación de la Ley de Cuotas en el nivel departamental muestra que para el período 2006-2010 hay cumplimiento por parte de las entidades territoriales. Sin embargo, al analizar los datos por entidad territorial para el año 2010, se observa que de las 29 Gobernaciones que reportaron información, ocho de ellas (Caldas, San Andrés, Santander, Atlántico, Vaupés, Putumayo, Vichada y Chocó), registran porcentajes inferiores al 30%. No reportaron información las gobernaciones de Cauca, Amazonas y Guainía. También

sobresale el hecho de que en el comparativo de años 2006-2010, la Gobernación del Vaupés presenta un incumplimiento continuado de la Ley. Con respecto a las capitales de departamento, el DAFP reporta que en el año 2010, de las 29 Alcaldías Capital de Departamento que reportaron información, Santiago de Cali, Guaviare, Manizales, Puerto Carreño y San José de Cúcuta presentan porcentajes inferiores al 30%. No reportaron las alcaldías de Inírida, Santa Marta y Mitú. Igualmente, se observa que la Alcaldía de Manizales no ha dado cumplimiento a la Ley en los últimos cinco años. No se puede negar la importancia que ha tenido esta medida sin embargo hay que decir que ha sido más simbólica que real y que los casos de incumplimiento no han traído consecuencias negativas a las autoridades responsables porque entre las debilidades de la ley está a falta de consecuencias y/o castigos efectivos.

Ley Estatutaria 1475 de 2011.

El texto de la Ley incluye en cuatro apartados alusiones a la “equidad de género”:

- Artículo 1°. Principios de organización y funcionamiento. En el numeral 4 establece como uno de ellos la “Equidad e igualdad de género”.

- Artículo 4°. En su numeral 10 establece que la obligación de que la “Postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular (se haga) mediante mecanismos democráticos teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género.

- Artículo 17. De acuerdo a este artículo el Fondo Nacional de Financiación deberá asignar “El cinco por ciento (5%), (…) por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

- Artículo 28. Que establece entre otras cosas que “Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los Géneros.

Las medidas con efectos reales están incluidas en los artículos 17 y 28, y la cuota está consignada en el artículo 28, por ello será el centro del análisis en las líneas que siguen. De partida la medida representa un avance legislativo ya que logra -como es el objetivo de este tipo de medidas-, introducir un control dentro de los sistemas de elaboración de listas electorales de tal manera que las mujeres tengan oportunidades garantizadas de entrar (Valcárcel 2004: 111). Así mismo, da respuesta a un problema identificado en la toda región. Un estudio muestra que la presencia de las mujeres en parlamentos en Latinoamérica es siete puntos porcentuales mayor en países con ley de cuotas que en los países que no la tienen. El porcentaje medio de presencia femenina en países con legislación de cuotas en la región es de 20,3%, comparado con el 13,7% en países sin cuotas. (Franceschet 2008: 193)

Sin embargo, es necesario ir más allá del porcentaje establecido ya que por sí mismo no garantiza su objetivo. Es decir, que reconociendo el avance que representa la medida, hay que observar el resto de diseños institucionales vigentes que obstaculizan la inclusión efectiva de las mujeres, tales como las listas abiertas, que neutralizan la aplicación del porcentaje. Otra debilidad se encuentra en que se estableció un ámbito preciso de aplicación: las circunscripciones de más de 5 curules que como ya se mostró siguen siendo bastiones masculinos. La cuota no se va a aplicar, en el caso de la Cámara de Representantes, en las circunscripciones donde la presencia de mujeres es casi nula.

En síntesis para que una medida de este tipo tenga éxito se requieren sistemas electorales con listas cerradas, con distritos electorales que en promedio renuevan un número de legisladores mediano o grande y donde la ley de cuotas, además de especificar un porcentaje mínimo de mujeres a incluir en la lista, asigne posiciones mínimas de ubicación para éstas. (Jones, 2008, pág. 68)

3. Claves para entender los principales nudos y obstáculos para la participación de las mujeres en la política institucional

Poco a poco va tomando fuerza un argumento que desde hace mucho han venido defendiendo algunas feministas y es que la poca presencia de mujeres en política no es simplemente un *problema de las mujeres*, sino que es un asunto de importancia central para que una democracia pueda ser llamada así. Este no es un asunto que resuelvan las mujeres por si mismas porque si fuera así se habría solucionado con más capacitación para que se adapten y aprendan a jugar con las reglas del juego político tradicional. Son numerosas las experiencias de formación para mujeres, las escuelas políticas pero su impacto sigue siendo limitado. Además, el problema tampoco se limita a representar o no unos "intereses de las mujeres" que no sabemos si existen, dadas las profundas diferencias entre mujeres, pero además, es problemático que se piense que debemos estar en política para hablar de salud, educación, sexualidad o reproducción como si la toma de decisiones en economía, defensa, relaciones internacionales, no afectara de manera directa nuestras vidas.

Varias estudiosas han hechos aportes analizando la relación entre las mujeres y política a partir de categorías como la de inclusión que se define como "el arribo de mujeres a esferas públicas definidas en sus orígenes como exclusivamente masculinas" (Wills, 2007, pág. 71), es decir, cuando hacen "presencia física en espacios donde antes sus cuerpos estaban vedados" (Wills, 2007, pág. 117). Se hablaría de inclusión como objetivo político cuando se piensa que hay muy pocas mujeres en política y que habría que tomar medidas para transformar esa situación desde el punto de vista únicamente cuantitativo. Pero hay otro nivel de análisis y es el de la representación, que es poner en la agenda pública y como tema de políticas públicas asuntos como la violencia de género, la reproducción o la sexualidad y asuntos que tienen que ver mayoritariamente con las mujeres: trabajo doméstico, servicios prestados por las mujeres, etc. La representación es el medio que permite "la traducción al campo político de los intereses, necesidades y valores vinculados a proyectos de democratización de las relaciones de género" (Wills, 2007, pág. 71).

Como se puede observar una mayor presencia no implica una mejor representación, pero si se logra una mayor presencia es porque el hecho de tener un sexo/género no determina nuestras posibilidades de competir en igualdad de condiciones en el campo político. Pero lejos de eso, las mujeres seguimos teniendo problemas para ser parte y permanecer en la competencia electoral y en el juego político porque hay determinantes de tipo más estructural que siguen manteniendo a las mujeres lejos del ejercicio político institucional, de una lado porque no hay un reconocimiento de que las mujeres si han participado y si han hecho política, pero de la manera en que funciona la sociedad esos aportes han sido negados e invisibilizados. Aunque ha habido profundos cambios, en la base de la exclusión y discriminación de las mujeres, aún permanece vigente un marco cultural y político que mantiene la difusa separación entre esferas y reproduce roles, estereotipos y valoraciones desiguales sobre el papel de hombres y mujeres en la sociedad.

Tomar medidas para promover la participación política de las mujeres entonces requiere una mirada compleja sobre el problema que permita dimensionar sus distintas aristas y priorizar a cuál de ellas se debe hacer frente. En síntesis, la bibliografía disponible menciona por lo menos tres tipos de obstáculos (Bernal Olarte, 2006) que enfrentan las mujeres para participar en política sobre los cuales efectivamente se puede buscar actuar o tener impacto:

- Obstáculos de partida, que tienen que ver con el hecho de que en la actual sociedad a las mujeres se les niega la posibilidad de aprender una serie de destrezas, conocimientos y oportunidades para entrar en el juego político en igualdad de condiciones con los hombres. Los diferentes procesos de socialización preparan a los varones para actuar con fluidez y autoridad en el espacio público y condena la presencia pública de las mujeres, pero sobrevalora el aporte de ellas al espacio privado, al trabajo doméstico e incluso a las labores remuneradas siempre y cuando, lo hagan desde una

posición de subordinación a la autoridad masculina. Además, los asuntos domésticos siguen siendo casi en exclusiva responsabilidad de las mujeres y por ello, cualquier actividad adicional que emprendan necesariamente chocará con los límites de tiempo y disposición de quienes asumen de manera más rígida sus cargas familiares. La acción más frecuente que puede llevarse a cabo para superar este tipo de obstáculo son las escuelas de formación política para mujeres y las acciones de fortalecimiento de organizaciones sociales de mujeres que trabajen en procesos de cambio cultural e incidencia política.

- Obstáculos de entrada, que se concretan en los estereotipos que aun reproducen los partidos, el Estado, los medios de comunicación y otras instituciones sociales sobre las esferas de acción y los papeles que deben cumplir las mujeres lo que las aleja de la posibilidad de ejercer poder. El acceso de las mujeres a la educación, al trabajo remunerado y a diversos campos sociales no ha hecho que la fuerza estructuradora de estos estereotipos se debilite. Por ejemplo, quienes tienen que cumplir la ley de cuotas en la administración pública o en los partidos políticos siguen afirmando hoy que la ley no se puede cumplir porque "no hay mujeres" con suficiente formación o con interés. Las mujeres nunca han obedecido la norma patriarcal que buscaba confinarlas en la familia, pero aún hoy en día la sociedad se niega a verlas en lugares distintos a la familia. La política es un club de varones y las mujeres aunque toleradas como excepciones no son bienvenidas. Las acciones fundamentales para trabajar en este campo tienen que ver con el desarrollo de campañas de comunicación enfocadas a posicionar en el debate público el papel determinante de los partidos políticos en la inclusión política de las mujeres, de un lado; y del otro el fortalecimiento de organizaciones sociales de mujeres que adelanten procesos de incidencia política sobre los partidos políticos.

- Obstáculos de permanencia, que encuentran las mujeres una vez han logrado entrar en la política y que son las características y dinámicas mismas del quehacer político en nuestro país, que las enfrenta al reto de adaptarse y seguir adelante con una carrera política o simplemente dar batallas que en ocasiones les hacen perder el apoyo de sus partidos o sus grupos sociales de origen y por tanto, termina expulsándolas de la vida pública. Los partidos siguen siendo círculos masculinos, y no como producto de una plan malévolo contra las mujeres sino porque siguen actuando como han actuado desde sus orígenes con respecto a ellas. No se percatan que en ésta cultura actuar como siempre, o actuar de acuerdo al sentido común significa excluir y marginar a las mujeres. Una inclusión efectiva requiere esfuerzos que todavía no se plantean como necesarios por parte de las élites políticas. Este es el tipo de acciones más complejo de concretar ya que implica un cambio en los modos de hacer política, proyecto de largo plazo que implica una voluntad política real desde el alto nivel de gobierno, el parlamento y los partidos políticos para generar medidas que modifiquen las prácticas que excluyen a las mujeres. Requiere el fortalecimiento del movimiento social de mujeres como actor político y formador de opinión.

En términos de estrategias concretas para conseguir superar los obstáculos descritos es prioritario trabajar con partidos políticos a través de la incidencia y la interlocución política para que se comprometan a cumplir lo establecidos en las Leyes 581 de 2000 y 1475 de 2011, a adoptar medidas que aseguren la inclusión de las mujeres y a reflexionar y transformar las prácticas que impiden que las mujeres hagan un ejercicio político en condiciones de igualdad. Las acciones que deben emprender los partidos políticos son por ejemplo (Bernal Olarte, 2006):

- Adoptar medidas políticas concretas para promover mujeres en sus dirigencias, y además para que establezcan o fortalezcan un mecanismo de alto nivel en la estructura organizativa del partido para que monitoree y evalúe internamente la inclusión de mujeres.

- Implementar mecanismos de tipo económico, que garanticen a las candidatas que lo requieran, apoyos económicos para sufragar sus gastos de campaña.

- Desarrollar estrategias comunicativas, que hagan visibles a las mujeres de los partidos y a las candidatas a través de por ejemplo el uso del lenguaje incluyente o eliminando el uso estereotipado de imágenes de mujeres.

- Establecer alianzas estratégicas con el movimiento social de mujeres de modo que en escenarios de interlocución y debate logren reflejar en sus agendas políticas las necesidades, intereses e identidades de las mujeres en su diversidad.

- Desarrollar estrategias educativas y de capacitación, que permitan que las mujeres que militan en los partidos fortalezcan sus habilidades, capacidades y conocimientos, de modo que puedan competir en igualdad de condiciones con los varones de su propio partido y de otros.

- Tomar medidas concretas en contra del racismo que les impide a las mujeres el reconocimiento de su condición de ciudadanas de pleno derecho. Buscar establecer mecanismos concretos para que la inclusión de las mujeres se conciba como una lucha conjunta contra el sexismo pero también contra los prejuicios racistas que aún están presentes en las prácticas políticas partidistas y de gobierno.

Es un error frecuente que se considere que para mejorar las posibilidades de las mujeres en una contienda electoral, es suficiente con ofrecerle herramientas, conocimientos y estrategias políticas, lo que sin duda es necesario, pero no suficiente para enfrentar el duro reto de romper las barreras que impiden su participación en condiciones de igualdad. Otro equívoco es partir del prejuicio de que todas las mujeres han estado excluidas de la misma manera y en el mismo sentido de los escenarios políticos y se pretende que las medidas para fomentar su participación política apliquen fórmulas universales, cuando en realidad, hay formas de opresión que crean desigualdad entre las mujeres, y en materia de participación política esta complejidad es aún más evidente. Para plantear cualquier acción en este sentido, es preciso un conocimiento previo de las necesidades propias de cada grupo que permita obtener un panorama de lo ya trabajado, de lo ya conseguido por las mismas mujeres de manera autónoma.

Pero tal vez hay un cambio necesario más estructural que no pasa solo por lo institucional partidista, sino que han impulsado y sostenido las mujeres organizadas, y que requieren de apoyo para continuar. Desde hace más de treinta años mujeres en todos los rincones del país han creado escuelas de formación política, han construido liderazgos y procesos políticos. Son iniciativas de mujeres que trabajan juntas y con sus comunidades para hacer política, difícilmente manipulables con fines únicamente electorales. Son notables y ejemplares los procesos realizados por ejemplo por la Red de Mujeres del Norte del Cauca o de la Red de Mujeres del Chocó (sólo por nombrar dos ejemplos de muchos en el país) que de hecho han tenido éxitos electorales en sus regiones. Estos ejemplos pretenden mostrar que los cambios culturales que se requieren no se logran solamente a partir de leyes, sino a través de la acción política real, de mujeres trabajando juntas, encontrando soluciones a sus problemas cotidianos y rompiendo con los estereotipos patriarcales.

Como reflexión final, vale la pena mencionar la oportunidad histórica que representan los actuales diálogos de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Gobierno nacional, que luego de diez años desde las últimas conversaciones de paz, se sientan a negociar una salida política y negociada al conflicto social, político y armado. Esta es una oportunidad histórica porque si se firma un pacto alrededor de los puntos priorizados: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, derechos de las víctimas, e implementación, verificación y refrendación del acuerdo; se estará refundando el pacto social y transformando la estructura institucional de modo que se logre superar uno de los frentes de guerra abiertos en el país. Este proceso sin embargo, hasta ahora se ha realizado de manera bilateral entre gobiernos y FARC-EP sin mayor posibilidad de participación de la sociedad civil.

También cabe destacar la mínima presencia de mujeres en los equipos negociadores. Por ejemplo, el documento base de la negociación, el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera,* firmado por 17 personas entre representantes y delegados del gobierno, de las FARC-EP y de los gobiernos que acompañan el proceso, aparecen apenas dos mujeres, una en calidad de vocera de la guerrilla y la otra como testiga por parte del gobierno. Si como se ha mostrado en general la participación política de las mujeres ha sido escasa en todos los niveles no es de extrañar que esa lógica se reproduzca en estas negociones sin embargo, como actoras sociales y políticas los grupos e iniciativas de mujeres por la paz deben, de nuevo, movilizarse para reclamar su presencia y sobre todo la representación de sus históricas demandas como parte fundamental en la construcción de una paz con justicia social y de género.

El reto es lograr que se reconozca que es necesario que los diferentes grupos sociales tengan participación en la construcción de un acuerdo de paz, y en particular, que se tenga en cuenta que las mujeres somos la mitad de todos los sectores sociales, de los grupos étnicos, de los movimientos políticos, de la insurgencia, y en ese sentido, se requiere que desde estas diferencias y particularidades, sus voces, intereses y demandas sean incluidas. Es preciso un trabajo de incidencia fuerte que evite la repetición de lo sucedido en los procesos de paz con las guerrillas del M-19, EPL y el Quintín Lame, o las experiencia de paz en Centroamérica, en los cuales no hubo una verdadera inclusión de las mujeres en la negociación ni en la firma de la paz, lo que tuvo como consecuencia que se vio reforzada la estructura patriarcal de la sociedad, es decir, que estos pactos de nuevo fueron firmados entre varones, desde sus perspectivas y en defensa de sus intereses sin que se planteara un cambio en el régimen social de sexo/género, es decir, se dejó intacta una de las bases más fuertes de la injusticia social.

En política ya sea institucional, no institucional o de transición (como en el caso de la negociación de paz), el objetivo es la paridad que no es una cuestión aritmética, sino una idea cualitativamente distinta, un nuevo concepto de la democracia, que debería realizar la igualdad de otra manera a como se ha venido pensando e intentando hasta ahora. La paridad implica reconocer que la sociedad es mixta, que el ideal universal del ciudadano no corresponde a la realidad y en ese sentido, la idea y práctica de la paridad reta a pensar a quienes reforman las instituciones políticas que “Las mujeres no son una minoría en un sentido numérico – si es un sentido sociológico - grupo de individuos, independiente de su número, que poseen menos poder y menos recursos que la sociedad en general y que se encuentran en una situación de subordinación social. Las mujeres son la mitad de cada categoría social, de cada movimiento social, de cada sociedad” (Martinez , 1999). Y la paridad implicaría entonces que las decisiones colectivas deberían ser tomadas teniendo en cuenta que las mujeres son la mitad de la humanidad y que sus voces, intereses, necesidades y demandas deben tenerse en cuenta.

Bibliografía

- Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. (2011). *Observatorio de Asuntos de Género.* Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Archenti, N., & Tula, M. I. (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género.* Buenos Aires: Heliasta.
- Bernal Olarte, A. (2006). *Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres.* Bogotá: FESCOL.
- Bernal Olarte, A. (2011, julio a Diciembre). Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres. *Colombia Internacional*(74), 89 - 118.
- Hernes, H. (1990). *El poder de las mujeres y el Estado del Bienestar.* Madrid: Vindicación Feminista.
- Jones, M. (2008). Ley de cuotas y elección de mujeres: lecciones a partir de la experiencia de Costa Rica. In N. Archenti, & M. Tula, *Mujeres y participación política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género.* Buenos Aires: Heliasta.
- Martinez , E. (1999). La legitimidad de la democracia paritaria. *Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional.* Alicante.
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional. (2013). *Segundo ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos.* Bogotá: Milenio Editores e Impresores E.U.
- Phillips, A. (1996). ¿Deben las feministas abandonar al democracia liberal? In C. Castells, *Perspectivas feministas en teoría política* (pp. 79 - 98). Barcelona: Paidós Ibérica.
- Roza, V., Llanos, B., & Garzón, G. (2010). *Partidos política y paridad. La ecuación pendiente.* Lima: BID-IDEA Internacional.
- Young, I. M. (2005). *On female body experience: "throwing like a girl" and other essays in feminist philosophy and social theory.* Oxford: University Press.

2 Nuevos enfoques de la política antidrogas para la Paz en Colombia.

Aura María Puyana Mutis.
Sandra Liliana Mejía Alfonso.

Nuevos enfoques de la política antidrogas para la Paz en Colombia

Aura María Puyana Mutis[1]
Sandra Liliana Mejía Alfonso[2]

Escribimos pensando en las mujeres rurales y urbanas de Colombia. En el complejo negocio global de los narcóticos, compuesto por una cadena eslabonada de cultivadores, procesadores, transportistas, caleteros, comercializadores al por mayor y al por menor, lavadores de activos y consumidores, siempre existen historias femeninas. Campesinas que recurren a los cultivos de coca o amapola para subsistir; trabajadoras de finca para la alimentación de cosecheros; prostitutas en épocas de bonanza; "mulas" migrando con droga a otro países porque no encontró oportunidades en el propio; esposas o compañeras de capos grandes y medianos consolidando engañosos canales de ascenso social; expendedoras en el rebusque ilegal; adictas inmersas en las "ollas" de la marginalidad urbana, o simplemente madres, esposas, hermanas o hijas con historias cercanas que contar sobre las experiencias buenas o malas vividas por los suyos.

En estos escenarios, las mujeres no solo son protagonistas o víctimas de las drogas, sino sostén de núcleos familiares desgarrados, pilares de solidaridad cuando visitan las cárceles, articuladoras visibles o silenciosas de cambio comunitario para resistir la violencia o generar alternativas de vida sin el estigma de la ilicitud.

1. La paz un cruce de caminos.

Desigualdad social, conflicto armado, violencia criminal y drogas son caminos que se entrecruzan en la historia reciente de Colombia, por lo que solucionar el problema de las drogas, tan solo uno de los elementos, es un requisito indispensable para construir la paz. Es también una ventana de oportunidad para desactivar los factores de ingobernabilidad, debilidad de las instituciones democráticas, distorsión en la economía, corrupción generalizada y los múltiples rostros de violencia que se ensañan sobre comunidades, familias y personas. Y una posibilidad para definir estrategias soberanas que aminoren los costos políticos, sociales, económicos y ambientales, sin tener que asumir el castigo desproporcionado que se impone a los países productores, unilateralmente considerados como los principales responsables del consumo en los países centrales.

En este contexto, el "*Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*", suscrito por Gobierno y FARC – EP para iniciar conversaciones reconoce la centralidad del tema de las drogas ilícitas en un momento nacional e internacional favorable de revisión de la política antinarcóticos, incluso por los sectores más conservadores, quienes comienzan a aceptar que ha llegado la hora de marcar nuevos derroteros porque el esfuerzo económico y humano realizado en la Guerra contra las Drogas no produjo los resultados que se prometieron. El documento que guía de las negociaciones de La Habana plantea los siguientes asuntos por abordar y resolver: "1) Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos; 2) Programas de prevención del consumo y salud pública y 3). Solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos"[3].

---

[1] Socióloga, Universidad Nacional.

[2] Politóloga; Msc. Medio Ambiente y Desarrollo. Instituto de Estudios Ambientales - IDEA, Universidad Nacional de Colombia.

[3] Ver: Gobierno de Colombia –Farc-EP, "*Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*", www.rebelion.org.

El reciente primer acuerdo sobre política de desarrollo agrario integral, dado a conocer por los mediadores de Cuba y Noruega en mayo del 2013, anuncia que se camino ha empezado a recorrerse. “Centrado en la gente, el pequeño productor, el acceso y distribución de tierras, la lucha contra la pobreza, el estímulo de la producción agropecuaria y la reactivación de la economía del campo”, el consenso entre Gobierno e insurgencia se orienta a mejorar el acceso al uso de la tierra, formalizar la propiedad agrícola, proteger las zonas de reserva campesina y establecer mecanismos de restitución a las víctimas del despojo y el desplazamiento. Contribuirá sin duda a solucionar al menos parcialmente los problemas sociales de miles de familias campesinas, indígenas y afrodescendientes con escasas o nulas oportunidades creíbles en la agricultura legal.

Sin desconocer los aires renovadores que comienzan a soplar con los pronunciamientos de los expresidentes, la Comisión Nacional de Drogas y la OEA, es imprescindible apuntar con más audacia a los temas neurálgicos del narcotráfico, donde no se percibe la misma amplitud de criterio con que se propone tratar el consumo de sicoactivos y en el caso de las FARC con que se buscan opciones a la siembra de coca, amapola y marihuana, el primer eslabón de la cadena.

Pero se requiere, sobre todo, audacia. Enfoques novedosos para terminar con los incentivos que la ilegalidad otorga a los empresarios del narcotráfico y a quienes alimentan con ellos los circuitos de la política y la economía formales; alternatividad penal para tratar con proporcionalidad a los distintos actores de las drogas; miradas de nueva ruralidad que desestimulen, vía desarrollo regional y comunitario integral, la persistente realidad de los cultivos de uso ilícito; sensibilidad de derechos para aceptar diferentes maneras de relacionarse con el consumo de drogas y reducción de daños para prevenir, controlar y remediar su uso problemático.

Tratándose de Colombia se precisan, además, el compromiso de todos los actores armados, con independencia de su filiación ideológica y su procedencia estatal, paraestatal o antiestatal, de que se desvincularán de las alianzas, negocios directos y financiamientos indirectos con los que incrementan su capacidad militar y el control de territorios. Desvertebrar los circuitos que unen los sistemas legales e ilegales, y la no menos compleja imbricación con la política y las violencias armadas exige ética, determinación y coraje que debiliten los sólidos soportes del narcotráfico.

2. La complejidad del problema

El actual panorama de la discusión sobre drogas y narcotráfico abre la puerta a una discusión clara y sin ambages en torno a nuevos enfoques de política antidrogas a aplicar a nivel mundial, en la que Colombia, tiene mucho que aportar dada la experiencia vivida como país productor y ahora consumidor de drogas tipificadas como ilícitas. Bajo el esquema global de la “Guerra contra las Drogas”, en las últimas dos décadas, el país incrementó su accionar represivo y con el argumento del ataque al narcoterrorismo se focalizó en el desvertebramiento de los carteles de la droga, la interdicción física de la producción y el castigo a los cultivadores de hoja de coca mediante la erradicación manual forzosa y la fumigación área con el herbicida glifosato.

Estas acciones volvieron más compleja la realidad de la sociedad rural colombiana con problemas ambientales que lejos de acabar con los cultivos, los atomizaron por diferentes regiones del país, impidiendo que los procesos de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos fuera una salida factible para los productores agrícolas inmersos en el primer eslabón de la cadena. Casi desde sus inicios, los carteles colombianos contaron con bandas de sicarios y ejércitos paramilitares cuya función de control de rutas y territorios terminaría, como resultado inverso, en la llamada “contrareforma agraria”, un proceso de concentración violenta de la tierra por parte de actores armados pagados con los mismos dineros del narcotráfico.

Los esfuerzos del gobierno nacional por atacar el tráfico de droga, con incautaciones y captura de jefes de carteles cada vez más mimetizados y unidos a las bandas criminales emergentes, en el

actual panorama resultan insuficientes sí no se cuenta con el compromiso de los países consumidores en reducir sus niveles de consumo y en trabajar por desvertebrar las redes de tráfico del mercado mundial de drogas ilícitas[1]. Las rutas de tráfico de heroína y cocaína han evolucionado con el tiempo, generalmente como reacción ante la prohibición y los cambios en la demanda, lo que explica que los esfuerzos y los costos sean mayores. Por esta razón la tradicional política de "*guerra contra las drogas*" se reduce al tema de las dinámicas del mercado entre oferta y demanda, en la que los estados no han asumido, en igualdad de condiciones, acciones para reducirlas.

En cuanto al consumo, Colombia cuenta con una realidad jurídica de despenalización de la dosis mínima de droga, sin que ello signifique que la sociedad acepte plenamente la aplicación del principio del "libre desarrollo de la personalidad" para estos casos. El consumo y la adicción continúan en el ámbito de la clandestinidad, sin que el tratamiento de salud pública merezca la atención que se requiere. Cuando los efectos del tráfico y el consumo interno se hacen públicos, es porque se ha llegado a sus niveles más críticos en "ollas" de consumo y expendio de droga, alcohol, armas y prostitución donde se mueven grandes sumas de dinero, como los 460 millones de pesos diarios por venta de pequeñas dosis de bazuco en los sectores deprimidos de la calle del Bronx, sucesora del famoso "Cartucho" en Bogotá. Este fenómeno, que pasa por la indiferencia de muchos, incluso de las mismas autoridades, pues a tres cuadras se encuentra la estación de la policía metropolitana, un puesto militar, el Congreso de la República y la Casa de Nariño, afecta a miles de familias que ven a sus hijos o sus padres hundirse en el hueco de drogadicción sin salida.

Este tratamiento marginal, poco continuado y sin solución a problemas de fondo del tráfico y consumo interno de estupefacientes[2], ha comenzado a motivar un manejo del problema desde un enfoque de salud pública que atienda simultáneamente al consumidor por su adicción a las drogas y por la marginalidad social en la que se encuentra. Al afectar a la sociedad en general, sin distinción de género, edad o clase social, los programas de atención se muestran aún incipientes y sin la dimensión que el problema reclama.

3. El tradicional enfoque de la "Guerra contra las Drogas"

La cruzada mundial contra las drogas ilícitas fue declarada en junio de 1971 por el entonces presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, quien sostuvo que su costo sería de 100 millones de dólares para un tiempo de cinco años pero fue continuada por las siguientes administraciones y ya cumple más de 40 años de su proclamación. Está guerra se basó en apoyar a los países en acabar la producción mediante arrestos, extradiciones, ayuda militar e intervenciones armadas[3].

El actual enfoque de la Política Antidrogas que vienen empleando los países del mundo, se sustenta en tres convenciones internacionales: 1). La Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961[4]; 2). El Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971[5]; 3). La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y

[1] América del Norte, América del Sur y Europa occidental y central siguen siendo los mercados de cocaína más grandes del mundo.
[2] Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto. Ministerio de la Protección Social. República de Colombia. Bogotá, D.C. 2007.
[3] "La 'guerra contra las drogas' cumple 40 años". El Tiempo. http://m.eltiempo.com/mundo/estados-unidos/la-guerra-contra-las-drogas-cumple-40-anos-/9650264/1/home
[4] Enmendada por el Protocolo de 1972. Naciones Unidas. Aprobada por Colombia mediante Ley 13 de 1974. http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf
[5] Aprobada por Colombia mediante Ley 43 de 1980. http://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf

Sustancias Sicotrópicas de 1988[1]. Las cuales buscan reprimir y fiscalizar la producción de *opio, coca y cannabis,* de esta manera se haría más difícil la producción de drogas y de esta manera desestimar el consumo de drogas como la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito.

Los objetivos planteados hace cincuenta años hoy resultan insuficientes para tratar un problema tan complejo pues las pautas de tráfico y consumo de drogas ilícitas se han modificado considerablemente en el curso de las últimas décadas. El último Informe Mundial sobre la Drogas – 2012, presentado por la misma Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito[2], así lo hacen ver.

El cannabis sigue siendo la droga más producida, traficada y consumida del mundo. Con una prevalencia anual de consumo, estimada en 2010 del 2,6% al 5,0% de la población adulta. Los cultivos hidropónicos de la planta, produce un cannabis más potente y es la forma de abastecimiento de países como Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos, Canadá, Europa occidental y central.

Para el caso del consumo de opio, incluida la heroína, registra para 2010 un 0,6% al 0,8%. América del Norte (3,8% a 4,2%), Oceanía (2,3% a 3,4%) y Europa oriental y Europa sudoriental (1,2% a 1,3%) son las regiones con una prevalencia de consumidores de opioides superior a la media mundial. En la actualidad, la producción ilícita de opio y heroína se concentra en gran medida en el Afganistán. El consumo de heroína en Europa occidental, región que constituyó durante mucho tiempo el principal mercado ilícito de heroína, se ha estabilizado o reducido en el último decenio. En cambio, el Asia sudoccidental, Europa oriental, África y América Latina han experimentado crecientes niveles de consumo de drogas en las últimas décadas.

En 2010 las regiones con una alta prevalencia de consumo de cocaína siguieron siendo América del Norte (1,6%), Europa occidental y central (1,3%) y Oceanía (1,5% a 1,9%); en esta última las cifras reflejan esencialmente el consumo en Australia y Nueva Zelandia. En general las estimaciones mundiales del consumo de cocaína se han mantenido estables entre un 0,3% y un 0,4% de la población adulta.

La situación de las drogas de origen vegetal parece en general mostrar signos de estabilización, tras muchos años de aumentos sucesivos durante los decenios de 1980 y 1990, la producción y el consumo ilícitos de estimulantes de tipo anfetamínico ha seguido aumentando, triplicando su consumo en el período 1998-2010.

En el informe Mundial de Drogas de la UNODC, se reconoce que el tráfico de drogas ha evolucionado con el tiempo a la par del crecimiento de los mercados y los adelantos tecnológicos. Para el caso del tráfico de cocaína hacia los Estados Unidos, paso de estar dominado, hasta principios de los años noventa, por dos cárteles de la droga colombianos (Medellín y Cali) y luego de su desmantelamiento, surgió entonces un gran número de pequeños carteles que modificaron el funcionamiento de la cadena de la oferta vendiendo cocaína a grupos mexicanos, así como a clientes de los nuevos mercados de cocaína que iban apareciendo en Europa.

Los nuevos carteles han cambiado sus rutas y métodos de transporte haciéndolos más sofisticados. La diversidad de mecanismos como submarinos, avionetas, “mulas”, caletas, que emplean mediante

[1] Adoptada por Colombia el 20/12/1988. Se establecen las medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Se advierte en el Artículo 14, numeral 2 “*Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente.”*

[2] Informe Mundial sobre las Drogas 2012. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC. Naciones Unidas. Nueva York, 2012.

transporte marítimo, terrestre y aéreo, por distintas y complejas rutas que desvirtúan la tradicional (Colombia, Guatemala, México), incluye a nuevos países de la región como canales de tránsito y de destino propiciado por la demanda general de cocaína en mercados emergentes que abren nuevas rutas a través de África hacia Europa oriental como hacia algunos países de América del Sur.

Para los Estados Unidos, luego del 11 de septiembre, fue más abierta la vinculación del tráfico ilícito de drogas y las actividades de los grupos armados ilegales y, en consonancia con la nueva ideología, los grupos terroristas que entraron a su lista de perseguidos. Para el caso latinoamericano, trajo a la memoria la relación entre el tráfico ilícito de coca y el Sendero Luminoso en el Perú, en la década de 1990, así como la utilización de los ingresos procedentes del comercio ilícito de drogas para financiar las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a partir de la década de 2000. En el caso de la heroína, el mercado beneficio al Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) para financiar actividades armadas ilegales en Turquía y a la lista se suman las milicias en Yugoslavia y en Afganistán y Pakistán los talibanes, Al-Qaida en el Magreb Islámico y para Europa, el Ejército Republicano Irlandés (IRA), incluso en Sri Lanka se presume que los Tigres tamiles, antes de su desmantelamiento en 2009, derivaron una parte de sus ingresos del tráfico ilícito de heroína y en el Líbano se ha acusado asimismo a Hizbullah de participar en el tráfico ilícito de drogas.

Los resultados de la "Guerra contra las Drogas" han criminalizado el uso de las plantas tradicionales (opio, coca y cannabis) base de culturas milenarias, sin llegar a conseguir el control de la producción de estupefacientes. El narcotráfico obedece a las lógicas del libre mercado, la población creciente y demandante de sustancias sicotrópicas es una realidad de nuestra sociedad, está inscrito en nuestra cultura. No tiene sentido, entonces, seguir insistiendo en una estrategia que muestra espectaculares resultados de erradicación de cultivos, mientras estos se desplazan a otras regiones; controlar una ruta de tráfico cuando ya se tienen otras abiertas; capturar o dar de baja a los jefes de los carteles de la droga cuando ya otros siguen en la lista y son varias organizaciones. No se justifica seguir manteniendo una guerra sin sentido cuando el mercado de las drogas se estabiliza en su oferta y demanda, y donde el único camino sea fusionarla con el lenguaje del terrorismo, mientras estos conflictos sociales y políticos quedan sin soluciones de fondo por parte de los mismos estados.

4. El enfoque de la guerra contra el narcoterrorismo en Colombia

Luego de terminados los diálogos de Paz entre las FARC – EP y el gobierno nacional, hace una década, se debe mencionar que la guerra contra las drogas en el país estuvo marcada por lo que se conoció como el Plan Colombia que mediante lo que conocimos como la Diplomacia para la Paz consistía en "*un conjunto de proyectos de desarrollo alternativo que canalizarían los esfuerzos de las organizaciones multilaterales y gobiernos extranjeros hacia la sociedad colombiana*" pero resultó siendo un programa de ayuda militar antinarcóticos financiado por los Estados Unidos en US$2.800 millones de dólares y que luego se complementaron con US$4.500 millones de dólares con la asistencia del Departamento de Defensa de ese país[1].

Con estos fondos el gobierno nacional modernizó su aparato militar invirtiendo en entrenamiento y equipamiento de los nuevos batallones antinarcóticos, adquirió helicópteros y suministros para la erradicación de la coca por vía de la aspersión aérea, acciones que se justificaron en atacar una de las principales fuentes de financiación de la guerrilla colombiana.

Posteriormente vendría la Doctrina de Seguridad Democrática y como estrategia de su consolidación, la implementación del denominado Plan Patriota, una operación militar sofisticada que desplegaron las Fuerzas Militares colombianas en el sur del territorio nacional en operaciones militares específicas con el objetivo de "*doblegar la voluntad de lucha de las organizaciones narcoterroristas a*

[1] Plan Colombia: A Progress Report Updated. June 22, 2005. http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf

través de la derrota militar"[1]. Fue una verdadera campaña anti-narcoterrorista que penetro las selvas colombianas, antes de dominio pleno de las guerrillas mediante el accionar de la Quinta División del Ejército con sus unidades orgánicas y otras que le fueron asignadas de la Fuerza Aérea, la Aviación del Ejército, la Inteligencia y la Fuerza de Despliegue Rápido, Fudra, que luego conformaron la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur. Esta acción centro la atención en el teatro de operaciones de las FARC-EP donde se concentraban sus mejores efectivos, los cabecillas más importantes así como su mayor infraestructura de apoyo y control en el negocio de la droga (suministro de materia prima, posesión de laboratorios para el procesamiento, el control de rutas para el tráfico de precursores químicos y de exportación de la droga). Paralelamente los grupos narcotraficantes fortalecían sus estructuras y adquirían más tierras en todo el país de propiedad de campesinos y comunidades negras e indígenas.

El resultado de esta traumática experiencia en la lucha contra las drogas y el narcoterrorismo en el territorio colombiano, es una intensificación de conflicto armado con violaciones a los Derechos Humanos, desplazamiento forzado, una intensa erradicación forzosa mediante la fumigación de cultivos que emigraron a nuevas regiones con graves daños ambientales y estadísticas no muy unificadas sobre la reducción de los cultivos de coca e incautaciones de cargamentos. Los proyectos de desarrollo alternativo no brindaron los resultados esperados pues no solucionaron los problemas de la ruralidad colombiana y se redujo a un programa de guardabosques. Tampoco se acabaron los carteles y las rutas se fueron sofisticando en redes cada vez más complejas; los lentos y dudosos procesos de extinción de dominio de los narcotraficantes y las cortas condenas que reciben muchos capos colombianos ante la justicia de EE.UU. que luego reciben visas con amplias facilidades, contrasta con las penas que deben pagar los campesinos cultivadores de coca. Estos resultados reflejan grandes debilidades del Estado Colombiano en ganar esta guerra contra las drogas.

Pese a que la tercera parte del presupuesto de Colombia se destina a la seguridad, la dinámica de reducción de la producción de drogas ha entrado a una fase de estancamiento en el periodo observado entre 2001 – 2011, donde los cultivos han migrado por diferentes regiones pero se mantienen regularmente en los departamentos de Nariño, Putumayo, Guaviare, Meta, Bolívar y Norte de Santander, coincidente con el teatro de operaciones donde las FFMM han intensificado sus campañas antinarcóticos. El último informe anual de Monitoreo de Cultivos de Coca en Colombia[2], que produce el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), apoyado por la Organización de Drogas y Crimen de Naciones Unidas (UNODC) y el gobierno colombiano, sostiene que el área detectada con cultivos de coca en el año 2011 es de 64.000 hectáreas, 3% más que en el año 2010 con un registro de 62.000 hectáreas. Los cultivos de coca ocupan el 1.6 % del total de la tierra cultivable en Colombia y se ubican en 23 de los 32 departamentos, entre ellos los cinco que registran mayor cantidad de hectáreas cultivas son: Nariño (17.231 Has) con un aumento del 8% que en 2010; Putumayo (9.951 Has) +108%; Guaviare (6.839 Has) +20%; Cauca (6.066 Has) =3%; Norte de Santander (3.490Has) + 85%.

En lo que respecta a la producción potencial de cocaína para el año 2011 fue de 345 toneladas, en comparación con las 350 toneladas producidas en 2010, lo que equivale a una diferencia del menos 1%. En las campañas de intersección se incautaron 155.832 kilogramos en 2011, que en comparación con el 2010 se redujo en 5%, con 164.808 kilogramos incautados; la erradicación aérea se incrementó en un 1% con 103.302 hectáreas fumigadas en 2011, en comparación con las 101.940 hectáreas en 2010. Por su parte los laboratorios ilegales destruidos pasaron de 2.651 en 2010 a 2.401 en 2011 con una diferencia del menos 9%.

---

[1] Escuela Superior de Guerra de Colombia, "Control Territorial, legitimidad y consolidación de la Política de Seguridad Democrática". Publicación Militar Especializada de La Escuela Superior de Guerra de Colombia · VOL LXXVI · EDICIÓN 205. Abril de 2008. http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/Cgfm_files/Media/File/pdf/Revista_FFMM_205.pdf

[2] Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2011. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito – UNODC y Gobierno de Colombia. Junio de 2012.

La coca ha sido responsable de la pérdida de casi 250.000 hectáreas de bosque entre el 2001 y el 2011 y la presencia de cultivos de uso ilícito en los Parques Nacionales Naturales en Colombia, no se ha logrado controlar pese a las campañas de fumigación aérea y erradicación manual. En el 2011 se encontraron cultivos de coca en 18 de los 56 Parques Nacionales Naturales, uno menos que en 2010. El área cultivada con coca en las áreas protegidas es de 3.048 hectáreas que representa el 0,026% del área total cubierta por los Parques Nacionales Naturales y el 4,8% del área total de los cultivos de coca en este año. El cultivo de coca en los Parques está fuertemente concentrado en los PNN Catatumbo – Barí, Munchique, Nukak, Paramillo, Puinaway y Sierra Nevada de Santa Marta. El parque La Paya tuvo un importante incremento del 61%. Los parques Los Katios, y Churumbelos fueron afectados por primera vez en 2009 y continúan con coca en 2011. El parque Tinigua, donde se había reportado cultivos de coca en años anteriores, no presenta cultivos desde el año 2010.

Sí el objetivo de la política es atacar la producción para incrementar los costos de la cocaína que se continua exportando a los Estados Unidos, estos precios tampoco reflejan un panorama de grandes logros; el precio promedio de la pasta básica de cocaína en sitio de producción fue para el año 2011 de $ 1.852.000/kg en comparación con el registrado en 2010 de $ 1.923.000/kg, lo que estima una diferencia del menos 4%. Esto puede deberse también a la entrada en la producción de países vecinos como Bolivia y Perú.

El negocio de la coca en Colombia brinda empleo a 62.000 familias campesinas, unas 300.000 personas sin contar la población flotante de trabajadores en las zonas cocaleras, que sacan hasta seis cosechas al año y devengan algo menos de un salario mínimo por hectárea en promedio. El valor total de la producción de la hoja de coca y sus derivados, en las zonas de cultivo, según los cálculos del SIMCI, equivale al 3% del Producto Interno Bruto – PIB agrícola de Colombia[1].

5. Nuevos enfoques para tratar la cadena de las drogas

Por primera vez en los cincuenta años de “guerra contra las drogas”, existe un consenso en la necesidad de cambiar este enfoque con cuestionamientos de fondo y en la necesidad de buscar alternativas al tratamiento de las drogas como una realidad de la humanidad. Los debates giran en torno a la descriminalización, despenalización, legalización o regulación, pero sobre todo a aceptar que el problema debe ser tratado de manera diferencial en cada una de las fases y en los países o regiones en las que tiene lugar.

La búsqueda de opciones al tratamiento de las drogas ya cuenta con distintas iniciativas, un poco experimentales, que intentan escapar ver el problema de fondo y de una manera más integral que se inclinan por explorar una mayor tolerancia mediante la despenalización del consumo e incluyendo un tratamiento integral de salud pública que invita a construir nuevos indicadores que superen la “tolerancia cero”, el prohicionismo y la lógica de guerra contra la misma sociedad, estigmatizando los eslabones más frágiles de la cadena: cultivadores y consumidores.
En esta tendencia, ha sido la misma sociedad civil quien ha pedido a sus gobiernos la libertad de poseer legalmente drogas para su propio consumo. Los países europeos como Holanda, Bélgica y Alemania han sido los pioneros en cambiar esta mirada, abriendo clubes de consumo, tiendas de venta en ramos de cannabis, en el año 2000 Portugal descriminalizó por completo la posesión de drogas para consumo personal, asumiendo el problema como un asunto de salud pública. Para la sociedad conservadora de los Estados Unidos, ha sido duro aceptar que los ciudadanos de los estados de Washington y Colorado se pronunciaran con su voto para legalizar y regular la tenencia de 28 gramos de marihuana entre adultos de más de 21 años; así se tuvieron que adoptar medidas especiales para la concesión de licencias a los cultivadores de marihuana, sus procesadores y vendedores, aunque los consumidores siguen teniendo una lista de restricciones.

[1] Álvaro Sierra, “La compleja película de la coca en Colombia” en: Revista Semana. Agosto 6 de 2012. http://www.semana.com/nacion/articulo/la-compleja-pelicula-coca-colombia/262536-3

América Latina no ha esta indiferente frente a esta tendencia, aunque su sociedad a cuestionado duramente los avances en despenalizar el consumo personal como en los casos de Argentina[1] y Colombia[2].

El presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, ha formulado un llamado a los jefes de Estado de Centroamérica para que conjuntamente acuerden un plan de seguridad regional que incluye la legalización de las drogas mediante la descriminalización del tránsito de drogas a través de Centroamérica, crear una corte regional para juzgar los casos de tráfico de drogas, recibir compensación económica de parte de Estados Unidos por las drogas incautadas y descriminalizar el consumo de drogas[3]. Su propuesta ha recibido duras críticas, en las que algunos han acusado de emplear este debate para pedir a las autoridades estadounidenses, ayuda militar a Guatemala, que ha sido recortada por los abusos de derechos humanos cometidos durante la guerra civil de la nación centroamericana.

Pero la iniciativa más novedosa al tratamiento de las drogas a nivel mundial, la formuló el presidente de Uruguay, José Mujica, al Parlamento de su país, en un proyecto de ley que otorga al Estado el monopolio de la producción, distribución y venta de marihuana. La propuesta es parte de un paquete de quince medidas denominado "*Estrategia por la vida y la convivencia*" en las que se incluye registros de consumidores, impuestos al precio de los cigarrillos incluirá impuestos que se destinarán a financiar los tratamientos para rehabilitación de adictos[4].

Otra propuesta que se viene implementando a nivel local es el llamado Centro de Atención Médica a Drogodependientes – CAMAD, iniciativa del alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, quien inauguró en septiembre de 2012, el primer centro para drogadictos en el sector del Bronx. Este centro cuenta con psiquiatras, psicólogos, médicos y enfermeros para atender a personas adictas en situación de riesgo y exclusión social vinculadas a actividades delictivas asociadas con el consumo y el expendio de drogas, quienes padecen enfermedades mentales asociadas al consumo de drogas, y enfermedades derivadas del consumo problemático. Esta iniciativa plantea un intento por diseñar políticas de drogas más humanas cambiando el enfoque represivo y policial. Sin embargo, la introducción del CAMAD generó fuertes discusiones en la prensa, la Procuraduría General de la Nación y el mundo político, por la falta de claridad del alcance de la iniciativa que carece de una estrategia para hacer frente a los problemas complejos del consumo problemático de drogas, la pobreza y la marginación en las zonas deterioradas de Bogotá[5].

A estas polémicas iniciativas se han unido nuevos informes y posturas por parte de sectores más oficialistas y tradicionalmente conservadores del enfoque de las drogas, que traen consigo nuevas propuestas que enriquecen las agendas de los países, haciendo que tengan voz propia en su responsabilidad frente al manejo de las drogas desde una visión más real a sus territorios y atendiendo las demandas de sus ciudadanos.

---

[1] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION ARGENTINA. 25-08-2009 - Fallo A. 891. XLIV - Arriola, Sebastián y otros s/causa nº 9080.

[2] En 1994 la Corte Constitucional de Colombia mediante la sentencia C221/19946 del entonces magistrado Carlos Gaviria Díaz, permitió el porte y consumo de la dosis mínima de cualquier droga. En la práctica eso representó la despenalización de la droga en dosis mínimas para consumo personal, desde un discurso de respeto a la autonomía de los ciudadanos y el libre desarrollo de la personalidad.

[3] CNN en Español. "Presidente de Guatemala propone debatir el tema de la posible legalización de las drogas". Marzo 25 de 2012. http://cnnespanol.cnn.com/2012/03/25/guatemala-propone-debatir-el-tema-de-la-posible-legalizacion-de-las-drogas/

[4] Patricia Lee. "Uruguay pionero en la legalización de marihuana" en: El País. Julio 6 de 2012. http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/uruguay-pionero-en-legalizacion-marihuana

[5] Julián Quintero, "Los CAMAD de Bogotá. Los centros de atención médica a drogadictos entre el discurso político y la acción técnica". Transnational Institute – TNI. Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 22. Noviembre de 2012

La Comisión Global de Políticas de Drogas, integrada por expresidentes latinoamericanos como Ernesto Zedillo, Fernando Henrique Cardoso y Cesar Gaviria, intelectuales como Carlos Fuentes, Mario Vargas Llosa, y exfuncionarios del gobierno de EE.UU. como Paul Volcker, George P. Shultz y hasta el mismo Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, entre otras personalidades muy conservadoras, lanzaron al mundo su declaración abierta en 2011 frente al fracaso de la guerra contra las drogas y en la que anuncian que la falta de liderazgo en políticas de drogas ha motivado el establecimiento de esta Comisión que se orienta "*en nuestra visión que este es el tiempo correcto para una revisión seria, exhaustiva y de gran alcance de las estrategias para responder al fenómeno de las drogas. El punto de partida para esta revisión es el reconocimiento que el problema mundial de las drogas es un conjunto de desafíos sanitarios y sociales interrelacionados a ser administrados, antes que una guerra a ser ganada*[1]". De esta manera, han acordado en cuatro principios fundamentales que debieran guiar las estrategias y las políticas de drogas nacionales e internacionales, y han hecho once recomendaciones para romper el tabú promoviendo un debate abierto con políticas que reduzcan efectivamente el consumo y que prevengan y reduzcan los daños relacionados con el uso de drogas y con las políticas de fiscalización de drogas con mejores mediciones, indicadores y metas para medir el progreso.

Para el caso regional, la Comisión de Latinoamericana sobre Drogas y Democracia[2], presentó una evaluación realista sobre América Latina que sigue siendo el mayor exportador mundial de cocaína, marihuana y opio con producción de heroína, además se inicia en la producción de drogas sintéticas. En estos países, los niveles de consumo continúan expandiéndose mientras tienden a estabilizarse en América del Norte y Europa. Para la región latinoamericana, la revisión a fondo de las políticas actuales es aún más urgente a la luz de su elevadísimo costo humano y amenazas a las instituciones democráticas. La corrupción de los funcionarios públicos, del sistema judicial, de los gobiernos, del sistema político y, en particular, de las fuerzas policiales. Por esta razón la Comisión ha propuesto un nuevo paradigma sustentado en tres grandes directrices: 1) Tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública. 2) Reducir el consumo mediante acciones de información y prevención. 3) Focalizar la represión sobre el crimen organizado.

El presidente Juan Manuel Santos acaba de recibir el informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, de manos del José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos – OEA, cumpliendo con uno de los acuerdos de la VI Cumbre de las Américas de Cartagena 2012 y será el encargado de presentarlo a todos los mandatarios de la región. Este informe se compone de dos partes: primero, el Informe Analítico[3], en el que se revisa cada etapa: cultivo, producción, distribución y venta final; así como el consumo de las diferentes drogas en los países, su impacto ambiental y sus efectos sobre la exclusión social y el ejercicio de los derechos humanos, las formas de tratamiento y prevención posibles. En segundo lugar, el Informe de Escenarios[4], que consiste en un examen de los caminos que podría seguir el fenómeno en los próximos años en el continente: a). Juntos: el énfasis pasa del control de las drogas a la prevención del crimen, de la violencia y de la corrupción; b). Caminos: hay una gran dificultad para establecer un consenso sobre el norte al que debe apuntar la búsqueda de nuevos caminos de regulación; c). Resiliencia: La decisión de poner en el centro del paradigma a las personas y a las comunidades

---

[1] *"Guerra a las drogas". Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas. Junio de 2011. www.globalcommissionondrugs.org*

[2] *"Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma". Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. www.drogasydemocracia.org*

[3] *Insulza, José Miguel. El Problema de las Drogas en las Américas. Secretaria General. Organización de los Estados Americanos – OEA. 2013.*

[4] *"Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025". Equipo de Escenarios convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias - 2012.*

motiva a todos los países del hemisferio a construir comunidades resilientes para enfrentar con mayor éxito sus desafíos comunes; y d). Ruptura: advierte sobre lo que podría ocurrir si no somos capaces en el corto plazo de arribar a una visión compartida que permita sumar esfuerzos para enfrentar el problema, respetando al mismo tiempo nuestra diversidad frente a él.

Colombia avanza hacia la construcción de una política interna de drogas alineada al discurso internacional. Con la creación de la Comisión Asesora de Política de Drogas[1], integrada por once miembros con larga trayectoria y críticos del tema, entre ellos el expresidente Cesar Gaviria y el General (R) Oscar Naranjo, se espera que el país entre a una evaluación profunda de lo que ha significado la lucha antidrogas en los últimos diez años y que se obtengan sugerencias sobre cuál debe ser el camino para manejar el tema desde un enfoque diferencial que descriminalice la producción, despenalice el consumo tratándolo integralmente desde la salud pública y promueva indicadores más eficientes en la estrategia contra el tráfico tanto doméstico como hacia el exterior.

Por su parte las FARC-EP, en un documento público formulado por su delegación de paz en La Habana, sintetizaron sus propuestas en el tema: a) "Cesación de la política de criminalización y persecución a estas comunidades"; b) "Suspensión inmediata y definitiva de aspersiones aéreas y de otras formas de erradicación considerando los impactos negativos socioambientales, económicos y sociales"; c) "legalización y definición expresa de usos de la tierra para cultivos de marihuana, amapola y hoja de coca con fines terapéuticos y medicinales, de uso industrial, o por razones culturales, según el caso. Las zonas de cultivo y la producción se regularán en función de la demanda" y d) "Reorientación de los usos de la tierra hacia producciones agrícolas sostenibles, mediante la implementación de programas integrales de sustitución de cultivos, concertados con las respectivas comunidades rurales" [2]. La insurgencia enmarca estas iniciativas de reforma en un ordenamiento social y ambiental, democrático y participativo del territorio que permita el tránsito hacia producciones alternativas y mejoren con ello las "condiciones de vida y de trabajo de comunidades rurales que actualmente se dedican a esta actividad económica por razones de subsistencia[3].

1. Aportes para tratar las drogas en la mesa de diálogo

Después de once años de finalizados los Diálogos del Caguán en febrero del 2002, se impone responder varias preguntas: ¿cuáles propuestas de las allí enunciadas confirman su validez en tanto responden a problemas estructurales irresueltos, cuáles deben reformularse porque ya no se ajustan a las actuales condiciones y cuáles requieren un replanteamiento de fondo porque partían de supuestos erróneos o inviables?

Abordar cada interrogante rebasa las pretensiones de este artículo, pero dibuja la ruta metodológica para construir iniciativas que alimenten, desde lo social, el cuarto punto de las negociaciones de la Habana. En un asunto sufrido en carne propia por la sociedad colombiana, no es aconsejable empezar de cero, sino reflexionar sobre la experiencia acumulada y recoger las numerosas propuestas de reforma jurídico – institucional y desarrollo económico – social que por surgir de campesinos, indígenas, afrodescendientes y organizaciones sociales fueron desoídas o descalificadas durante años.

---

[1] *Andrés Bermúdez Liévano y Juanita León, "Santos comienza a aterrizar su discurso internacional sobre las drogas". En: La Silla Vacía. 30 de enero, 2013. http://www.lasillavacia.com/historia/santos-comienza-aterrizar-su-discurso-internacional-sobre-las-drogas-41218*

[2] *"Desarrollo Rural para la Democratización y la Paz con Justicia Social de Colombia: Ocho propuestas mínimas para el ordenamiento social y ambiental, democrático y participativo del territorio, del derecho al agua y de los usos de la tierra". Delegación de Paz de las FARC-EP. 6 de febrero de 2013.*

[3] *Ibid.*

Más certeras, equilibradas y realistas por provenir de sectores sociales directa o indirectamente afectados por las drogas o por la política antidrogas, esas propuestas se cuentan por cientos. Darles el reconocimiento que se merecen es también una tarea de la paz.

Estas son tan solo algunas de ellas:

PROPUESTAS DE PAZ SOBRE DROGAS Y NARCOTRAFICO
Reformas a políticas de control de las drogas y el narcotráfico
✓ Reforma del Código Penal y del Estatuto Nacional de Estupefacientes en concordancia con los criterios de separación de componentes criminales y sociales del circuito de las drogas, proporcionalidad penal, reducción del daño y descriminalización de cultivadores y consumidores. Rediseño institucional acorde a esas nuevas necesidades de implementación. ✓ Definición de mecanismos de represión, interdicción, confiscación, extinción de dominio y castigo penal tanto de las actividades empresariales ligadas al narcotráfico como de las actividades que viabilizan el lavado de las ganancias ilícitas y el accionar de bandas armadas a su servicio. ✓ Fortalecimiento de mecanismos de control institucional y social contra distintas modalidades de captura, infiltración y adecuación funcional de las ramas del poder público a nivel nacional y territorial, los organismos de control, las fuerzas de seguridad, los partidos y las campañas políticas por parte de los narcotraficantes y de sus estructuras armadas y sicariales. ✓ Definición de políticas nacionales de inclusión y equidad social para mujeres, jóvenes y etnias que generen oportunidades de vida lícitas como mecanismo de prevención y reconversión de los vínculos con las drogas y el mercado de las drogas. ✓ Compromisos verificables de una efectiva desvinculación de las FARC-EP de las actividades relacionadas con la producción, acopio de materias primas e insumos, comercialización de narcóticos y armas, protección de infraestructura y cobro de impuestos por servicios conexos.
Reformas de Desarrollo Rural y Comunitario Integral
✓ Creación de un Viceministerio de Desarrollo Rural Integral encargado de ejecutar los programas agrarios que desestimulen, vía generación de alternativas económicas sostenibles, la vinculación de poblaciones rurales al cultivo y primer procesamiento de plantas con principios sicoactivos. ✓ Suspensión inmediata del mecanismo de erradicación forzosa aérea o manual de los pequeños cultivos de amapola, marihuana y coca, y compensación económica por daños causados a la economía lícita, el medio ambiente y la salud por las operaciones antinarcóticos demandados en los últimos quince años. ✓ Reordenamiento territorial y ambiental de áreas con presencia de cultivos

- ✓ Reforma agraria democrática que redistribuya las tierras ociosas, improductivas e incautadas al narcotráfico entre campesinos e indígenas desposeídos, y restituya los predios adquiridos por medios violentos e ilegales a sus antiguos propietarios.
- ✓ Formas asociativas campesinas para la implementación de proyectos económicos sostenibles basados en los principios de concertación, solidaridad, diversificación productiva, seguridad alimentaria y competitividad.
- ✓ Legalización de cultivos de coca, amapola y marihuana para usos benéficos alimenticios, medicinales e industriales en el marco de mercados regulados por el Estado.
- ✓ Acuerdos de autoregulación y control comunitario que eviten el rebrote del narcotráfico y la resiembra de cultivos ya sustituidos.

Respeto al cultivo y uso de plantas sicoactivas utilizadas por comunidades indígenas en rituales y prácticas tradicionales de cohesión comunitaria, medicina tradicional, transmisión de saberes y preservación de identidad cultural.

Prevención y reducción del daño para el consumo de drogas

- ✓ Políticas de prevención del consumo de drogas lícitas e ilícitas que pueden causar dependencia física o sicológica.
- ✓ Políticas de reducción de riesgos dirigidas a usuarios de drogas lícitas e ilícitas que mantengan su decisión de consumir, mediante el suministro de información, análisis de calidad de las sustancias y servicios médicos preventivos.
- ✓ Políticas de mitigación de daños de usuarios crónicos y problemáticas bajo enfoques de derechos humanos y salud pública que busquen la desintoxicación y la recuperación de autoestima y las oportunidades.
- ✓ Creación de Centros de Atención Médica a Drogodependientes (CAMAD) en todo el país.
- ✓ Programas especiales de atención a niños, niñas, adolescentes y mujeres gestantes y ancianos con problemas serios de consumo.
- ✓ Despenalización del porte de dosis personal de drogas e interdicción y desmantelamiento de redes de microtráfico y ollas de consumo.
- ✓ Desmarginalización de poblaciones y espacios urbanos de consumo crónico.
- ✓ Fortalecimiento de comunidades y familias para la prevención y la reducción de daños asociados al consumo de sicoactivos.

3 Contexto general acerca de la tenencia de tierras y su impacto en la historia del problema agrario en Colombia

Gloria Montoya Ramírez.

Contexto general acerca de la tenencia de tierras y su impacto en la historia del problema agrario en Colombia.

Gloria Montoya Ramírez[1]

En la coyuntura actual colombiana marcada por el intento de acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC; el tema de la tierra ha pasado al centro del debate en virtud de su importancia en la agenda acordada[2]. El tema de la tenencia de la tierra, su papel en la estructura agraria y los conflictos de diverso tipo han estado presentes en la mayoría de los análisis sobre el problema agrario en Colombia (Machado 2012). Muchos analistas consideran que el país ha desaprovechado distintos momentos históricos para resolver su cuestión agraria; configurándose hoy en día en un problema bastante complejo dados los diversos actores e intereses que intervienen: grandes propietarios, pequeños y medianos propietarios, pequeños productores campesinos y campesinas, las comunidades indígenas, las comunidades afrocolombianas, inversionistas nacionales y extranjeros, narcotráfico y actores armados ilegales que ejercen control territorial (Ver Anexo 1).

En Colombia no se ha considerado el sector agropecuario como estratégico para el desarrollo; por ese motivo deben tenerse en cuenta otros factores más allá de la tenencia de la tierra; que tienen que ver con el modelo de desarrollo[3]. La estructura o distribución de la tenencia de la tierra ha obstaculizado el desarrollo del propio sector; de acuerdo con los predios registrados[4](Registro Catastral Nacional 2009):

- El 80% de los propietarios tiene solo el 10,5% de las hectáreas; y el
- El 1,1% de los propietarios tiene el 54,07% de las hectáreas.
- En solo diez años la desigualdad de la tenencia se ha cuadruplicado: la diferencia de porcentaje entre pequeña y gran propiedad era de 7,3%; en 1999 alcanzando el 32,6% en el 2009.

Términos usados reconocidos en el marco de la legislación colombiana para la denominación acerca de las unidades de tierra para efectos de la titularidad o posesión:

- ✓ La Unidad Agrícola Familiar UAF: está definida como "la empresa básica de producción agrícola, pecuaria acuícola o forestal, cuya extensión es conforme a las condiciones agroecológicas de la zona, y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente, para ser explotada sino el trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña si la naturaleza de la producción así lo requiere[5]. El excedente de capital es igual al valor agregado y se estima en 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes. La remuneración familiar mínima es igual al costo de la canasta básica familiar.
- ✓ Microfundio: Menos de 0,5 UAF. Atendiendo solo a ingresos de origen agropecuario, las familias cuentan con remuneraciones mensuales de menos de un salario mínimo en promedio y de un dólar diario per cápita para su sustento.

---

[1] Ingeniera Agrónoma. Especialista en Mercadeo Agropecuario y Agente de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Universidad de Valladolid.
[2] Camilo González Posso, INDEPAZ. Marzo de 2013. WWW.indepaz.org.co
[3] Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. Absalón Machado. *www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/.*
[4] Camilo González del Posso. El Plan de Desarrollo y el fomento del macrofundio; en: Revista Semillas. Política de Tierras y Desarrollo Rural. Junio 2011.
[5] Artículo 38 de la Ley 160 de 1994

- ✓ Pequeña propiedad: Más de 0,5 hasta máximo 2UAF. El promedio de los pequeños tenedores de predios tiene ingresos de consumo inferiores al valor de la canasta básica familiar promedio del país, y apenas una canasta básica de los sectores de bajos ingresos.
- ✓ Mediana propiedad: Más de 2 UAF y hasta máximo 10UAF.
- ✓ Gran propiedad: Más de 10UAF.

1. Elementos básicos de la estructura agraria en Colombia

Las relaciones tierra-conflicto y tierra-poder político son diferentes según las regiones.

En América Latina, Colombia es un caso especial porque la tierra: es un factor de producción y un modo de vida, desempeña un papel rentístico y especulativo, y se ha convertido en un instrumento de guerra, lavado de activos del narcotráfico y además genera poder político ligado a la violencia ejercida por grupos armados ilegales[1].

La mayoría de los analistas del problema sostienen además que no se trata solo de la distribución (concentración) de la tierra; sino que además hay que terminar con los factores causantes o más bien favorables a la concentración de las tierras; a continuación se enumeran algunos de los puntos que la política debe considerar(Machado, 2005):[2]

- ✓ Un poder rural con alta incidencia de una élite agraria propietaria de tierras que se mueve en los círculos del poder nacional, y tiene una sobrerrepresentación política.
- ✓ Una mentalidad conservadora de las élites rurales y de consentimiento de las élites urbanas sobre el tipo de estructura agraria y de tenencia de la tierra conformada y que opera en el país.
- ✓ Un Estado sin una apuesta política sobre lo rural como sector estratégico para el desarrollo y la democracia, con un gran descuido institucional sobre la población rural.
- ✓ Una baja tributación sobre la propiedad rural que estimula la acumulación de tierras con objetivos especulativos y la obtención de rentas por valorización (rentas institucionales), sin mayores esfuerzos productivos.
- ✓ Unas políticas agrarias que han estimulado mediante diversos mecanismos, por acción u omisión, la expansión permanente de una ganadería extensiva de baja productividad y poca creación de empleos.
- ✓ La presencia de actores armados al margen de la ley que utilizan la violencia y la ilegalidad para despojar de las tierras a miles de campesinos, obligados a salir del campo.
- ✓ La existencia de una disputa por la tierra entre inversionistas, empresas multinacionales y actores armados ilegales, cada uno con diferentes fines, que estimula los precios especulativos sobre la propiedad y el cierre de las posibilidades de acceso de los pequeños y medianos propietarios a ese factor productivo.
- ✓ Las políticas de crédito, incentivos y apoyos han privilegiado a los grandes propietarios, quienes con esos estímulos se han visto impulsados a adquirir más tierras.
- ✓ El sistema de crédito para pequeños y medianos propietarios conlleva, en el caso de incumplimientos, al remate de las propiedades que quedan en manos de los bancos o entidades públicas, y de allí pasan a compradores con mayor capacidad de inversión en tierras.

[1] PNUD. Informe Nacional de desarrollo humano 2011. Tierra y conflicto parte 3, capítulo 7.
[2] Machado Absalón. Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria. Informe Especial. Economía Colombiana. Bogotá, 2005.

- ✓ Las fuerzas del mercado, los contextos nacionales e internacionales y las propias políticas, expropian permanentemente a los pequeños propietarios, obligados a migrar hacia las ciudades en búsqueda de otras oportunidades.
- ✓ Seria desigualdad en los avalúos catastrales por hectárea: paradójicamente los pequeños predios pagan 3 veces más impuestos que la gran propiedad[1].

¿Cómo está la distribución de tierras, en relación con el uso del suelo en Colombia?

La superficie continental de Colombia es de 114, 17 millones de hectáreas [2]:

Veamos el Uso NO agropecuario:

63,26 millones de hectáreas. Representan el 55,4%. Zonas de Reserva Forestal.

El 94% (59,4 millones de hectáreas) tiene cobertura boscosa: en estas áreas se encuentran los resguardos indígenas y las tierras de colectivos afrodescendientes:

- ✓ Casi el 70% de los resguardos indígenas están en reservas forestales (30, 5 millones de hectáreas).
- ✓ Casi el 71% de los territorios colectivos de comunidades afrocolombianas (5,2 millones de hectáreas).

Conflicto: se superponen las tierras de protección con las tierras de los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades afrocolombianas

Conflicto: el Ministerio afirma que las explotaciones de recursos no renovables ocupan 5,8 millones de hectáreas y existen solicitudes mineras en buena parte del aré de la frontera agrícola.

Veamos el uso agropecuario: 50,91 millones de hectáreas.

Para actividades agrícolas solo se usan 4,9 millones de hectáreas; y se podrían emplear 21 millones.

- ✓ Para la ganadería se utilizan 38,6 millones de hectáreas y realmente solo se podrían utilizar 20 millones. El Ministerio calcula que una hectárea en agricultura genera 12,5 veces más de valor que una hectárea en ganadería.
- ✓ Para plantaciones forestales solo se usan 350.000 hectáreas y el gobierno dice que se pueden sembrar 14 millones de hectáreas.

2. Problemática generada por la ocupación económica y social del territorio[3].

En general existe una superposición entre las zonas de reserva forestal[4] y los resguardos indígenas, así como también los territorios colectivos de comunidades afrodescendientes. En teoría, esta

[1] PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011.
[2] Juan Camilo Restrepo (Ministro de Agricultura); Agosto de 2010. Presentación en Power point. www.ministeriodeagricultura.gov.co.
[3] PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011.

distribución geográfica debería permitir que estos territorios estén fuera del mercado de tierras y se explotaran en condiciones diferentes al modelo de desarrollo. Resulta paradójico entonces que el Estado no cuente con instrumentos públicos capaces de regular el uso del suelo y del subsuelo en estas zonas y que sean el campo propicio para irrespeto a los derechos de las comunidades, se desarrollen actividades ilegales y se estimule la percepción de rentas tanto por nacionales como por extranjeros. Se requiere por tanto un reordenamiento territorial que tenga en cuenta lo anterior y las consideraciones en la política pública sobre el manejo de los riesgos que anuncia el cambio climático.

En general los conflictos comprenden:

- ✓ **Predominio de ganadería sobre agricultura:** Según el IGAC es necesario liberar del uso ganadero unas 10,6 millones de hectáreas; en cifras más realistas, se estima que podrían perfectamente liberarse 15 millones de hectáreas para la producción agrícola (Fajardo, 2011). Este mismo autor calcula que en Antioquia, Meta, Casanare y Córdoba la subutilización es tal que se tiene menos de una cabeza de ganado por hectárea.

- ✓ **Bosques y desarrollo forestal:** En el país se utilizan hoy 7,4 millones de hectáreas dedicadas a explotaciones comerciales y bosques nativos que están dentro de la frontera agrícola, mientras que el potencial estimado está entre 16 y 25 millones de hectáreas para explotaciones comerciales: los incentivos no han logrado el desarrollo de esta industria en el país en parte por el largo plazo y falta de garantías para recuperar la inversión. A pesar de esto, la deforestación de las zonas húmedas tropicales como la Amazonía y Chocó ha traído serios problemas ambientales que impactan la vida diaria de las comunidades. El Estado no ha logrado reglamentar esta explotación y la pobre conciencia del valor estratégico de la conservación y manejo de los bosques.

- ✓ **Biocombustibles:** La producción de materias primas para biocombustibles en el país, ha generado varias preocupaciones por sus efectos ambientales, su relación con la seguridad alimentaria, el desplazamiento forzado y despojo, y la acentuación de la concentración de la propiedad de la tierra. Sin embargo, las preocupaciones por la ampliación de los biocombustibles tienen varias razones; las cuales tienen que ver más con la concepción de territorio[1]: (i) una amenaza a la seguridad alimentaria; (ii) riesgo de disminución de biodiversidad por el monocultivo; (iii) al desplazar cultivos tradicionales, se afecta la reproducción de la mano de obra familiar y la dieta alimenticia de los pobladores; a la vez que se ve afectado el abastecimiento en las ciudades; (iv) conflictos por la no realización de consulta previa, lo cual vulnera el derecho al disfrute de los recursos; (v) para algunos, el cultivo afecta la estabilidad social y configura una amenaza para la consolidación del desarrollo humano.

- ✓ **Conflictos de uso del suelo[2]:** definido por las condiciones agroecológicas: En un área de análisis de 55,9 millones de hectáreas hasta el 2010, el IGAC encontró: que solo el 42% del área revisada tiene un uso adecuado. Esto se debe a una carencia de ordenamiento territorial, unido a políticas agrarias desfavorables para la mayoría.

- ✓ **La minería:** En la última década el grueso de los flujos de inversión extranjera directa se ha orientado al sector minero; en 2009 representó el 42% de dicha inversión y se prevé que en el corto plazo atraiga más inversión de este tipo. El fuerte impacto tanto de orden ambiental, como social, político y cultural en las comunidades plantea una disyuntiva: entre expandir grandes inversiones sin atender criterios de sostenibilidad e intereses de la población; o generar grandes proyectos con protección de los recursos y participación de las comunidades.

---

[1]. Darío Fajardo. PNUD. Informe Nacional de desarrollo Humano 2011.
[2] De acuerdo con datos del IGAC; 2010.

- ✓ **Las actividades económicas ilegales, la colonización y ampliación de la frontera agrícola, son otros de los puntos que caracterizan la situación agraria.**

3. Acaparamiento de tierras.

Es tema nuevo en Colombia, hoy en día es una discusión global y ocupa los primeros lugares desde la crisis alimentaria de 2008 que se produjo por altos precios en los alimentos y las materias primas (maíz, caña, algodón; entre otros).

¿En qué consiste el acaparamiento de tierras?

Consiste en compras masivas o arrendamiento de grandes superficies de tierra en países del sur. La característica principal es que los gobiernos que tienen problemas de inseguridad alimentaria, llegan a ocupar tierras agrícolas fuera de su país para producir alimentos. Se desplaza entonces la producción de alimentos a otros países, donde las ventajas de las condiciones económicas, sociales y político-jurídicas resultan muy atractivas. En la mayoría de casos los inversionistas que compran masivamente tierras, llegan al país con las semillas, maquinaria, insumos, mano de obra, aprovechan el agua, la tierra y posteriormente embarcan la producción a sus países de origen o al mercado global. De todo este proceso se han beneficiado especuladores financieros, fondos de pensión y las grandes empresas alimentarias quienes presionan el precio de los alimentos en el mundo ocasionando una especulación alimentaria y una 'burbuja' en los precios de la tierra[1].

En el documento del Banco Mundial Colombia (BM) 2006-2010, propone que el uso eficiente de la tierra requiere condiciones que faciliten la movilidad de los derechos de propiedad, de modo que la tierra pueda utilizarse en actividades más productivas y por usuarios más eficientes. De allí que el BM oriente la política de tierras resolviendo el problema de la tenencia de la tierra y respectiva formalización de la propiedad[2]. En ese orden de ideas; en la región de la Altillanura colombiana se adelanta un proceso de trasformación y adecuación para:

- ✓ Inversionistas nacionales y extranjeros (somos la despensa del futuro[3]); en el sector energético (hay exploraciones en unos 48 millones de hectáreas; asignadas a unas 40 empresas nacionales y extranjeras[4]); y en el sector agroindustrial (cerca de 35 empresas nacionales y extranjeras tienen sus ojos puestos en las tierras de la Altillanura en proyectos que van desde la agroindustria, el sector energético y forestal[5] se calcula que unos 7 millones de hectáreas estarán en juego para la dedicación a la gran agroindustria).

[1] Álvarez Roa, Paula. Mercado de Tierras en Colombia ¿Acaparamiento o soberanía alimentaria? Instituto Mayor Campesino (IMCA). Bogotá, 2012.
[2] Álvarez Roa, Paula. Mercado de Tierras en Colombia ¿Acaparamiento o soberanía alimentaria? Instituto Mayor Campesino (IMCA). Bogotá, 2012.
[3] Revista Semana. La Nueva Colombia, entre la Orinoquía y Amazonía el país se juega el futuro de sus próximos 50 años. ¿Estaremos a la altura de este desafío? Pág. 25.
[4] Salinas, Yamile. Dinámicas en el mercado de la tierra en Colombia. Documento elaborado para la oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe. 2011.
[5] Para más información en detalle de las empresas ver: El reto de la restitución frente al modelo de desarrollo rural y la concentración de la tierra; Yamile Salinas Abdalá. En: Política de Tierras y Desarrollo Rural; Revista Semillas, Junio 2011.

4. Las mujeres: marginadas de la propiedad y la tenencia de la tierra.

Según los datos del Censo de 2005 el 47,5% de la población rural es femenina. El desplazamiento hacia los centros urbanos ha sido acompañado de un proceso de feminización de la jefatura de hogar tanto en el campo como en las ciudades. Según el PNUD (2011), existen 2 clases de discriminación que se traducen en deudas de la sociedad y el gobierno con las mujeres campesinas: la deuda rural y la deuda de género: (i) la primera es compartida entre hombres y mujeres del sector campesino sumidos en la pobreza, con las necesidades básicas insatisfechas; aún en comparación con hogares pobres en las ciudades; (ii) la segunda tiene que ver con la exposición a un factor de vulnerabilidad por el hecho de ser mujeres en un contexto patriarcal de exclusión y de dominación. Esta discriminación se correlaciona con la poca información disponible acerca de la tenencia de tierras diferenciada por sexos.

Las desventajas de las mujeres en el acceso y uso de la tierra se relacionan con la informalidad de la tenencia, y la permanencia de la cultura patriarcal, en las que ellas no se sienten como propias dueñas de las parcelas, sino "pertenecientes a los hombres de su familia, quienes la trabajan y en las que ellas solo ayudan". Además sigue predominando la línea de herencia masculina y formalización de la propiedad, sin que ellas ejerzan el control sobre lo que allí se produce y como se distribuye.

Los factores de la informalidad de derechos de propiedad cruzados con los perjuicios de género, aumentan la vulnerabilidad de las mujeres y se constituyen en barreras adicionales para el acceso a la formalización sobre sus bienes y tierras. En el momento en que las mujeres no cuenten con registros oficiales opera la creencia histórica y cultural de que los titulares de los bienes son los esposos, hermanos o padres. De igual manera actúa la discriminación en relación con el mercado; así pues son los hombres los que están tanto en el mercado de tierras como de los productos[1]. El Anexo 2 da cuenta de los cambios en la política pública de acceso a la tierra por parte de las mujeres en Colombia.

La vulnerabilidad de las mujeres se activa frente al despojo por actores armados ilegales.

El ACNUR, en el marco de su mandato relativo al desplazamiento forzado, ha identificado la existencia de desigualdades en el ejercicio de la tenencia de la tierra por razones de género que afectan a las mujeres, entre las que sobresalen las siguientes tres[2]: (i) para acceder a la tierra; (ii) para demostrar la propiedad o la posesión efectiva de la tierra en caso de abandono o pérdida y la tenencia segura de la misma; (iii) para resistir las presiones para que abandonen o vendan la tierra en condiciones inequitativas. La histórica debilidad legislativa con relación a los derechos de las mujeres sobre la tierra; en especial sobre su patrimonio en especial viudas y cabezas de familia; y en un contexto de conflicto armado, las mujeres enfrentan el riesgo de despojo con mayor facilidad. De igual manera, en este contexto se vulneran los derechos de vivienda, educación y salud; entre otros.

El desinterés hacia las mujeres rurales: El incumplimiento en la implementación de la Ley 731 de 2002 da cuenta de que las mujeres rurales continúan siendo marginadas en el goce de sus derechos. A pesar de que uno de los objetivos son los informes estadísticos; los reportes oficiales mencionados hasta aquí no suministran información estadística desagregada que permita monitorear su impacto sobre los derechos de las mujeres del sector rural. Dicha laguna de información es uno de los factores que impide la formulación de políticas públicas adecuadas para la población rural femenina.

[1] Mujeres Gestoras de Esperanzas. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano, 2011.
[2] Comisión Colombiana de Juristas; La política agraria y los derechos de las mujeres en Colombia. Octubre 2011.

En cambio, el gobierno consideraba estratégica la información para propósitos e intereses diferentes a los de las mujeres rurales, es decir para efectos de la competitividad de sector agropecuario, enfoque que justificó la inversión de más de $85 mil millones en sistemas de información agropecuarios. La información sobre los derechos de la población rural parece tener una importancia de inferior nivel, lo que explicaría la inexistencia de información oficial acerca la situación del derecho a la tierra que desagregue por sexo la situación de la propiedad, que permita conocer las características de situación de las mujeres que son propietarias, poseedoras, ocupantes o tenedoras de predios, y de las mujeres que no tienen acceso a la tierra. Esta falencia es común a varias de las entidades del sector agropecuario[1]

5. Los resguardos indígenas y las tierras colectivas de comunidades afrodescendientes.

En Colombia hay 1,4 millones de indígenas (esto es el 3,36% del total de la población). Un alto porcentaje vive bajo la línea de pobreza. Hoy están reconocidos 710 resguardos, localizados en 27 departamentos y que ocupan unas 34 millones de hectáreas. Para algunos, con tanta tierra los indígenas también son terratenientes; sin embargo vale la pena aclarar que un gran porcentaje de sus tierras están ubicadas en zonas de protección forestal (no aptas para la explotación).

En relación con las tierras colectivas de las comunidades afrodescendientes[2] el 10,62% (4.3 millones) de la población se autor reconoce como afrodescendiente (DANE 2005,); distribuidos en cuatro grandes grupos: (i) región pacífica en donde se encuentran principalmente los territorios colectivos; (ii) las comunidades raizales de San Andrés y Providencia; (iii) la comunidad de San Basilio de Palenque en Mahates (Bolívar); y (iv) los residentes en cabeceras municipales y las ciudades grandes.

En cumplimiento de la Ley 70 de 1993 hoy en día existen territorios colectivos para comunidades afrodescendientes, que llegan a unos 5 millones de hectáreas. El alcance de la dimensión jurídica acerca del reconocimiento de derechos y de propiedad de resguardos y tierras colectivas; se presenta en el Anexo No.3.

6. Marco de propuestas generales para salidas al problema agrario colombiano.

En términos generales asistimos en este momento a un escenario crucial para el debate y acuerdo sobre políticas agrarias y desarrollo rural; de acuerdo con las posibilidades reales en la mesa de diálogos de paz; los actos legislativos acerca del proyecto de ley de desarrollo rural tanto del gobierno como alternativo (presentado por la Mesa Nacional de Unidad Agraria) y los espacios de participación ciudadana.

En ese orden de ideas; el pasado 26 de mayo de 2013[3] se dio a conocer el resultado de las negociaciones del primer punto de la agenda en las negociaciones de paz en la Habana; que como ya se sabe centra el debate en el tema agrario. Al respecto los puntos sobre los cuales existe un acuerdo para ser implementado, una vez sea firmada la negociación son:

[1] Comisión Colombiana de Juristas; La política agraria y los derechos de las mujeres en Colombia. Octubre 2011.
[2] PNUD (2011): Informe de Desarrollo Humano.
[3] Comunicado completo. "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral". www.eltiempo.com. Mayo 27 de 2013.

1. Acceso y **uso de la tierra**; tierras improductivas; formalización de la propiedad; frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
2. Programas de **desarrollo con enfoque territorial**.
3. **Infraestructura** y adecuación de tierras.
4. **Desarrollo social**: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.
5. **Estímulo a la producción** agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa; asistencia técnica; subsidios; créditos; generación de ingresos; mercadeo; formalización laboral.
6. **Políticas alimentarias** y nutricionales.

De acuerdo con el anuncio, este primer acuerdo está centrado en la gente, el pequeño productor, el acceso y distribución de tierras, la lucha contra la pobreza, el estímulo a la producción agropecuaria y la reactivación de la economía del campo. Busca que el mayor número de habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente, puedan acceder a ella, mediante la **creación de un Fondo de Tierras para la Paz.** El Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupan o poseen los campesinos en Colombia. Se crean mecanismos para **solucionar conflictos de uso** y una jurisdicción agraria para la protección de los derechos de propiedad con prevalencia del bien común. Está acompañado de **planes en vivienda,** agua potable, asistencia técnica, capacitación, educación, adecuación de tierras, infraestructura y recuperación de suelos. El acuerdo busca que se reviertan los efectos del conflicto y que se restituyan las **víctimas del despojo y del desplazamiento forzado.** Incluye la formación y actualización de la información rural para la **actualización del respectivo catastro**, buscando seguridad jurídica y mejor y más eficiente información. Pensando en las futuras generaciones de colombianos, el **acuerdo delimita la frontera agrícola,** protegiendo las áreas de especial interés ambiental. Buscando un campo con protección social **erradicar el hambre** a través de un sistema de alimentación y nutrición

A hora bien, de manera general para esta implementación deberá tenerse en cuenta:

1. El reconocimiento del campesinado como actor político: reconocer al campesinado como un sujeto de derechos, como un actor social diferenciado, plural y con identidad propia, que es parte de la comunidad nacional. Esto significa buscar su inclusión política y su participación en la toma de decisiones[1].
2. Las transformaciones de la institucionalidad pública rural[2].
3. Las demandas de autonomía de los grupos étnicos y poblaciones campesinas.
4. El cumplimiento de la Ley 448 de 2011 de Restitución de tierras con plenas garantías para los reclamantes.
5. La debida implementación de la Ley 731 de 2002 de Mujer Rural; al igual que el cumplimiento de los mandatos de la Corte Constitucional (T-025de 2004 y Autos 092 y 238 de 2008); de manera que se comience a saldar la deuda de género con las mujeres campesinas colombianas.

---

[1] *Políticas Agrarias para Colombia; Mandato Agrario. ILSA. 2004.*

[2] *CINEP. Aportes a los diálogos de paz; Tierra, política agraria y desarrollo rural en el horizonte de la paz. Programa por la Paz. Diciembre 2012*

6. El enfoque de desarrollo territorial no es solo el desarrollo agrario, sino más bien atendiendo a temas de infraestructura, acceso a recursos, competitividad; entre otros. Deberán tenerse en cuenta; relaciones de poder territorial como un obstáculo a remover; al igual que deberá promoverse una estrategia amplia ambiental en la que determine cuales han de ser los territorios del desarrollo rural en sus distintos componentes y cuáles son sus límites[1].

La discusión sobre las Zonas de Reserva Campesina.

Las ZRC aparecen en la vida normativa nacional en la Ley 160 de 1994; en el Capítulo XIII "Colonización, ZRC y Desarrollo Empresarial". En la Ley, la figura se entiende como una herramienta para delimitar la propiedad de la tierra y estabilizar a campesinos y colonos en zonas de amortiguación de parques naturales y reservas forestales.

Es necesario señalar que las ZRC nacen de la exigibilidad política del derecho a la tierra por parte de colonos y pequeños propietarios; que se fue complejizando hasta llegar a la parte de la Ley 160.[2] Esta Ley presenta en la ZRC una figura de regulación ambiental y de la propiedad, específicamente orientada a evitar la concentración en áreas de colonización; no obstante no se podría señalar que la figura es en sí una modalidad de redistribución de la tierra; pero sí que es un freno al latifundio, particularmente en zonas de baldíos y de especial manejo ambiental.

Entre los años 1997 y 2002 se crearon seis ZRC; solicitadas directamente por procesos de organización campesina. A partir de 2002; de acuerdo con información suministrada por el Incoder a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y a la documentación de ANZORC (Asociación Nacional de ZRC)[3]; quedaron pendientes las solicitudes de constitución de 12 ZRC en todo el país.

La figura de las ZRC ha suscitado muchos debates tanto académicos como mediáticos; los cuales no son serán presentados en este documento. Al respecto la sociedad deberá permanecer atenta al desarrollo de todos los puntos de la agenda de paz anteriormente expuestos en donde seguramente se avanzará en la consolidación de esta propuesta.

---

[1] *Salgado, Carlos. Proyecto de ley de tierras y desarrollo rural ¿Cómo incorpora al campesinado?; En: Propuestas, visiones, y análisis sobre política de desarrollo rural en Colombia. Oxfam; 2012.*

[2] *Ordoñez, Freddy. Zonas de Reserva Campesina; Elementos introductorios y de debate. ILSA; 2012*

[3] *Ordoñez, Freddy. Zonas de Reserva Campesina; Elementos introductorios y de debate. ILSA; 2012*

Anexo 1. Contextualización cronológica de los marcos legales para la redistribución de tierras en Colombia.

Año	Ley	Objeto	Resultados	Observaciones
1936	200	Legitimización de títulos y redistribución	Los aparceros podrían solicitar título sobre el trozo de tierra en el cual vivían (lotes ubicados en grandes haciendas)	
1944	100	Regularizar las formas de trabajo en el campo	Contrarreforma agraria	Los reclamos de los gremios y grandes propietarios por acciones de los aparceros para ser titulares de las tierras en las que habitaban
1949	Propuesta de Ley del Banco Mundial (Lauchlin Currie)	Gravar la propiedad rural para movilizar el mercado de tierras	El gobierno la consideró impracticable. La decisión fue fortalecer el IGAC para la información predial.	Por supuesto afectaba a los grandes poseedores pagar más impuestos (hubo oposición); pero tampoco suponía cambios para ningún otro grupo social(como por ejemplo el campesinado)
1961	135	Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal"		Se crea el INCORA: por mandato del gobierno de la época se dedicó a proyectos de infraestructura, dejando de lado el objeto de la Ley
1968	1	Ley de arrendatarios y aparceros		Se crea la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos)
1973	4 y 5	Reorientan la política hacia el fomento de la producción y dejan de lado la tenencia y la distribución		Firma del pacto de Chicoral que pone fin a cualquier atisbo de reforma agraria en el país.
1975[1]	6	Reorientan la política hacia el fomento de la producción y dejan de lado la tenencia y la distribución		

[1]Política y legislación de tierras en Colombia, siglos XIX y X; Luis Guillermo Vélez Álvarez Economista, Docente Universidad EAFIT . *luisguillermovelezalvarez.blogspot.com/; 2012.*

1994	160	Se busca dejar en el mercado la cuestión de la tenencia apoyando el acceso del campesinado pobre a la tierra con el crédito subsidiado.	La función institucional se orienta a:(i) entrega de subsidios para compra de tierras; (ii)ser facilitador en procesos de compraventa entre campesinos y propietarios, (iii)adquirir tierras mediante negociación directa o mediante expropiación exclusivamente en determinados casos; (iv)adjudicar la propiedad de terrenos baldíos y (v)la determinación de Zonas de Reserva Campesinas.[1]	
2011	448	Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Decreto 4829	Creación de la Unidad Administrativa de Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	Adelantará las actuaciones administrativas dirigidas a incluir en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente los predios debidamente identificados, las personas cuyos derechos sobre estos fueron afectados, el tiempo o período de influencia armada en relación con el predio.

Anexo 2. Cambios en la política pública de acceso a la tierra por parte de las mujeres en Colombia.

Cambios en la política pública de acceso a la tierra por parte de las mujeres		
Período	Tipos de leyes	Observaciones
1960-1980	Redistribución a través del mercado subsidiado de tierras	Con un enfoque familista que relegó la propiedad a las mujeres en caso de viudez o cuando pertenecieran a una empresa asociativa; siempre con el visto bueno de funcionarios o adjudicatarios. Creencia: si se beneficia a la familia se favorece también la mujer.
1984	Documento Conpes: política sobre el papel de la mujer campesina en el desarrollo agropecuario; acceso a factores y recursos productivos para la participación de las mujeres rurales en la economía. Ley 30 de 1988; titularidad compartida entre hombres y mujeres	Sin embargo: los créditos los dan solo a los hombres, la asistencia técnica no toma en cuenta las necesidades de las mujeres, los aportes de las mujeres en la producción a pesar de su relevancia quedan ocultos detrás del velo de las actividades domésticas. No hay modificación de patrones culturales.
1994	Ley 60. En cierta forma rompió con el enfoque familista y reconoció particularidades de las mujeres.	Demasiado énfasis en los factores de desarrollo, reproduciendo estereotipos que mantienen a las mujeres en roles tradicionales

[1] Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate; Freddy Ordoñez. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos-ILSA. Incoder. Bogotá; 2012.

2002	Ley 731 de Mujer Rural. Posibilidades de créditos, educación y titularidad de tierras para las mujeres.	A pesar de la oportunidad, la Ley se ha enfocado más en resolver asuntos de productividad y eficiencia sin resolver los problemas estructurales, sociales y culturales de inclusión de las mujeres. Nunca fueron asignados los recursos para su puesta en marcha.
Marco de leyes para la protección de las mujeres en situación de desplazamiento forzado (tierras)		
1997	Ley 387. Medidas para la prevención del desplazamiento forzado	Dicha ley se caracteriza por no poseer un enfoque diferencial; el artículo 17 hace una leve incorporación en la estabilización económica de las mujeres por grupos etarios
2001	Decreto 2007. A partir de 1997; las políticas se dirigieron en especial al retorno y reubicación de la población desplazada	El mecanismo de congelación de enajenación de predios, sitúa a las mujeres en desventaja porque reduce las posibilidades de acceder por "ruta individual" por su limitada participación en los Comités territoriales que acceden a una "ruta colectiva"; ya que las mujeres han estado discriminadas de los roles públicos.
2005	Decreto 250. Incluyen principios diferenciales en clave de género, etnia, edad. Con objetivos específicos para las mujeres, en especial viudas y cabezas de familia	Aunque son importantes, estas medidas no enfrentan adecuadamente las condiciones particulares de vulnerabilidad de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. La sola adjudicación de tierra no cumple con los objetivos de equidad; no otorgan garantías suficientes para el disfrute del derecho y no constituyen medidas de reparación
2011	Ley 448. Víctimas y restitución de tierras. Incluye medidas específicas para las mujeres rurales	Las mujeres enfrentan múltiples obstáculos para acceder a la justicia y el goce efectivo de sus derechos.
Medidas de la Corte Constitucional		
2004	T-025. La Corte ordena al gobierno rediseñar la política frente a la población desplazada con participación de la misma población afectada, con garantía de derechos en forma progresiva	
2008	Autos 092 y 237. La Corte reconoció a las mujeres como sujetos de especial protección constitucional y el desplazamiento como una violación de derechos humanos que afecta en forma diferenciada.	Creación de trece programas como políticas públicas, medidas de protección, judicialización de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado; entre otros.
Fuente: Meertens, Donny. 2006. Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz. Informe final de la Consultoría sobre Derechos de las mujeres a la tierra. Bogotá: Unifem; Programa Paz y Seguridad.		

Anexo No.3. El alcance de la dimensión jurídica acerca del reconocimiento de derechos y de propiedad de resguardos indígenas y tierras colectivas[1].

El alcance de la dimensión jurídica acerca del reconocimiento de derechos y de propiedad de resguardos y tierras colectivas*		
Año	Ley o Mandato	Observaciones
1991	Constitución colombiana	El Estado colombiano reconoce las relaciones de estos pobladores con sus territorios ancestrales; aunque con una legislación incipiente aún, se considera que sus proyectos de vida están unidos a su territorio. De otro lado, les confiere autonomía, valora sus formas de gobierno y redefine su estatus político, económico y administrativo.

[1] Informe de Desarrollo Humano. PNUD; 2011.

	Convenio 169 de la OIT. Ratificado por la Ley 21 de 1991	tiene como principio la no discriminación y la consulta previa en los procesos de desarrollo y de políticas públicas
1993	Ley 70. Reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de comunidades afrodescendientes	Ver detalle**
2009	Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas y tribales	Colombia respalda la declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (votada desde 2007,): libre determinación, autonomía y autogobierno. Este respaldo no tiene carácter vinculante, como si lo tiene el Convenio 169 de la OIT.
	El Estado se ve obligado a:	(i)preservar el medio ambiente y la propiedad de las tierras ancestrales y los recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado; (ii) no realizar traslados colectivos "sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa"; (iii) no desarrollar actividades militares en sus tierras o territorios, salvo en casos de amenaza importante al interés público, o por solicitud de ellos; y (vi) garantizar las relaciones con indígenas divididos por fronteras internacionales.

** **Desarrollo de la Ley 70 de 1993**					
Año	Departamento	Municipio	No. Hectáreas	No. Familias	No. personas
1996	Chocó	Riosucio	61.000	217	1.214
1997	Chocó y Antioquia	Quibdo, Bojayá y Atrato, Vigía del Fuerte, Murindó y Urrao (título colectivo al Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato(Cocomacia)	696.000	7.904	39.360
2001	Chocó	Istmina,Sipi, Nóvita, (Asociación Campesina del Medio y Bajo San Juan)	684.000	2.577	15.240

* Según el Incoder (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), las tierras indígenas sin estatus legal de propiedad, que están en trámite, suman solicitudes por 1.627.758 hectáreas, para 380.000 indígenas. La entidad registró entre 2005-2009, la constitución de dieciséis resguardos (de 180 solicitados), pero las organizaciones informan sobre demoras en seiscientas solicitudes de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos (ONU, 2010)[1]; mientras que entre 1996 y mayo de 2010 se expidieron 162 títulos colectivos en 5.215.977 hectáreas (4,46% del territorio nacional) a 63.440 familias empadronadas en el momento de la titulación.

[1] Informe PNUD.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Roa, Paula. Acaparamiento de tierras en Colombia ¿Acaparamiento o soberanía alimentaria? Instituto Mayor Campesino (IMCA). Bogotá; 2012.

Centro de Investigación y Desarrollo Popular, CINEP. Aportes a los diálogos de paz; Tierra, política agraria y desarrollo rural en el horizonte de la paz. Programa por la Paz. Diciembre 2012. Disponible en: www.cinep.org.co

Comisión Colombiana de Juristas. La política agraria y los derechos de las mujeres en Colombia. Octubre 2011. Disponible en: www.coljuristas.org

Fajardo, Darío (2011). Ocupación y uso del territorio. Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011; Cap.3. Bogotá. PNNUD.

González Posso, Camilo (2013). La verdad en el abandono forzado y el despojo de tierras. INDEPAZ. Disponible en: www.indepaz.org.co

González Posso, Camilo (2011). El Plan de Desarrollo y el fomento del macrofundio. Revista Semillas: Política de Tierras y Desarrollo Rural. Bogotá, junio 2011.

Machado, Absalón. Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto armado. Disponible en: www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/.

Machado, Absalón (2005). Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria. Informe Especial; Revista Economía Colombiana. Bogotá, 2005.

Meertens, Donny. 2006. Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz. Informe final de la Consultoría sobre Derechos de las mujeres a la tierra. Bogotá: Unifem; Programa Paz y Seguridad.

Ordoñez, Freddy. Zonas de Reserva Campesina; elementos introductorios y de debate. ILSA; 2012.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. Mujeres Gestoras de Esperanza; Cuaderno del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá. PNUD.

Restrepo, Juan Camilo (2010). Una política integral de tierras para Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Disponible en: www.ministeriodeagricultura.gov.co.

Revista Semana. La Nueva Colombia, entre la Orinoquía y Amazonía el país se juega el futuro de sus próximos 50 años. ¿Estaremos a la altura de este desafío? Pág. 25.

Salgado, Carlos. Proyecto de ley de tierras y desarrollo rural ¿Cómo incorpora al campesinado?; En: Propuestas, visiones, y análisis sobre política de desarrollo rural en Colombia. Oxfam; 2012.

Salinas, Yamile. Dinámicas en el mercado de la tierra en Colombia. Documento elaborado para la oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe. 2011. Disponible en: www.indepaz.org.co

Salinas, Yamile. El reto reto de la restitución frente al modelo de desarrollo rural y la concentración de la tierra. En: Política de Tierras y Desarrollo Rural; Revista Semillas, Junio 2011.

Vélez Álvarez, Luis Guillermo. Política y legislación de tierras en Colombia, siglos XIX y X. Universidad EAFIT. Medellín, *2012.*

4 Construyendo un enfoque de Justicia Transicional respetuoso de los derechos de las víctimas.

Adriana Benjumea Ría.

Construyendo un enfoque de Justicia Transicional respetuoso de los derechos de las víctimas

Adriana Benjumea Rúa[1]

Triste es tener que conservar para siempre en la memoria colectiva el hecho fatal de que por la impunidad impuesta nos hemos convertido en un pueblo pusilánime, doblegado por abyectas amenazas de algunos delincuentes que obligan a olvidar y a dejar impunes sus crímenes. Es insoportable convivir para siempre con la propia vergüenza y con la dignidad perdida. La paz verdadera, que siempre es fruto de la justicia restablecida, se vuelve una ilusión inalcanzable y nostalgiosa.

***Luis Perez Aguirre*[2]**

Presentación

Debido a la existencia de un conflicto armado hace más de 50 años en Colombia y por la necesidad de los gobiernos nacionales y locales de superar el mismo, la justicia transicional –JT- en este país, no ha sido un concepto ajeno, por el contrario, las realidades Latinoamericanas, y los procesos de caída de dictaduras de finales de los años 80, han servido para que Colombia se mire y busque en otros modelos, herramientas que le permitan avanzar en procesos de negociaciones, desmovilizaciones, acuerdos con grupos armados, y demás. Estas herramientas jurídicas y políticas, provienen de la Justicia Transicional.

En la última década, particularmente desde el año 2005, con el surgimiento de la ley 975 de ese año, por la cual se dictan medidas para reincorporar a actores de grupos armados y como un aporte a la consecución de la paz de Colombia, se hizo necesario volver a reflexionar sobre un modelo de justicia transicional para el país. El tema se ubicó en la agenda de la justicia y en la agenda pública y mediática. Para ese momento las preguntas de grupos de defensores y defensoras de derechos humanos se ubicaban en el tipo de justicia que se estaba aplicando y si Colombia estaba partiendo de un enfoque de Justicia Transicional que vulneraba los derechos de las víctimas[3].

Hoy Colombia nuevamente se presenta en el escenario mundial, con un proceso de negociación, entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Fuerza Armadas Revolucionarias de Colombia, autodenominado Ejército del Pueblo –FARC - EP- y una vez más, en la búsqueda de consolidar un proceso de paz que aporte a la reconstrucción de la sociedad y a la reconciliación de la misma. Después de un conflicto tan extenso, es necesario regresar a los orígenes de la justicia transicional y

[1] Feminista, abogada de la Universidad de Antioquia de Medellín, aspirante a Magister en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Carlos Tercero de Madrid. Directora de la Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género.

[2] Estas palabras las pronunció el Sacerdote Jesuita Luis Perez Aguirre (q.e.p.d) en su conferencia denominada "La Impunidad impide la Reconciliación Nacional", en el marco del seminario Internacional: "Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos", realizado en Santiago de Chile en diciembre de 1996.

[3] También se cuestionaban otros elementos, tales como el hecho de hablar de una negación cuando se entendía que no había dos bandos enfrentados, sino uno solo que daba prebendas jurídicas a otros, una "negociación entre los amigos", pero también el hablar de transición ante unos intereses que daban sustento al paramilitarismo que no habían cambiado y sobre los cuales no había ningún indicio de quererse tocar o afectar, ni mucho menos atacar las estructuras políticas y económicas creadas gracias a esa fuerza militar.

su aporte a la consolidación de la paz, con un respeto por los derechos humanos de las víctimas del conflicto.

Es en el contexto de conversaciones entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, en el que surge este texto, que no tiene por pretensión la construcción de nuevas categorías de análisis jurídico o político de la justicia, sino retomar y recoger elementos ya existentes que puedan contribuir a una reflexión sobre el enfoque de la justicia transicional al que se enfrenta hoy Colombia, como un país que desea transitar hacia tiempos de paz, sin que esto quiera decir vulneración de derechos de las víctimas, ni el desconocimiento de las afectaciones diferenciadas que en un conflicto sufren las mujeres.

Colombia avanza hoy en el marco de un nuevo proceso de paz, que puede ser el pretexto perfecto para reconstruir la democracia y para erradicar las causas que ha dado origen a la exclusión social y la discriminación.

Aproximaciones conceptuales

La Justicia Transicional no es solo una herramienta jurídica, sino además política, que se vuelve transcendente en contextos de transición de la dictadura a la democracia o en procesos de superación del conflicto armado. Aparece como una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos.

La JT se entiende como un grupo de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por ponerle fin a un ciclo de abusos y violaciones masivas de derechos humanos[1]. No es un tipo especial de justicia sino una forma de abordarla en épocas de transición desde una situación de conflicto o de represión por parte del Estado, hacia un momento de superación del mismo o de democratización de una sociedad. La justicia transicional tiene un objetivo, que está dado por el reconocer a las víctimas sus derechos y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia.

La JT tiene su centro en los derechos de las víctimas de conflictos armados, debe enfocarse fundamentalmente en garantizar la no repetición de las violaciones a derechos humanos, la reparación efectiva, la impartición de justicia, el reconocimiento de la memoria histórica, develar la verdad de la vulneración de derechos como tránsito a un proceso de reconciliación que consolide el fin de un conflicto. Los procesos de justicia transicional buscan llevar a cabo una transformación radical del orden social y político de un país y restablecer un tejido social en paz.

La Justicia Transicional no se opone a los derechos humanos, por el contrario constituyen un conjunto de medidas judiciales y políticas, donde se ubican instrumentos de verdad, justicia y reparación, como las comisiones de la verdad, las acciones penales alternativas, la aplicación de políticas públicas, etc., todas ellas tendientes a garantizar la dignidad y los derechos humanos de las personas[2].

[1] www. ¿Qué es la Justicia Transicional? Boletín Electrónico 2013. Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ.
[2] UPRIMNY, Rodrigo y SAFFON, María Paula, Usos y abusos de la justicia transicional en Colombia, en, Justicia y paz: ¿cuál es el precio que debemos pagar? Alfredo Rangel Suárez (Edit.), Fundación Seguridad y Democracia e Intermedio Editores Ltda., 2009.

La justicia transicional abarca: "Toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos"[1].

El restablecimiento social producto de los procesos de JT es complejo, porque presenta una tensión entre el reconocimiento pleno de los derechos de las víctimas y las condiciones requeridas por actores armados que deciden vincularse a proceso de paz. Las transformaciones que se quieren lograr aplicando un modelo de justicia transicional, ubican en el escenario como puntos centrales la justicia y la paz; dar respuesta a los derechos de las víctimas del conflicto y generar las condiciones impuestas por los actores armados para desmovilizarse. Superar esta tensión debe dar como resultado una institucionalidad, democrática y estable. La JT entonces parte de aceptar que tanto sociedad como gobierno y grupos armados, tienen renuncias en la búsqueda de una fórmula que permita alcanzar la paz duradera y sostenible, es aquí donde surgen los mínimos, los acuerdos, los irrenunciables.

La JT no solo responde a elementos jurídico penales para máximos responsables y por delitos considerados más graves, sino que además contiene medidas administrativas, de verdad y reparación para las víctimas, que incluyen medidas económicas de indemnización y medidas simbólicas de memoria y reconocimientos públicos. Las c--omisiones de la verdad también constituyen un elemento fundamental de justicia transicional, pero además las acciones o medidas de no repetición, como las reformas constitucionales e institucionales, representan una base duradera para la construcción de la paz y la reconciliación nacional, como fin último de las medidas de justicia transicional.

No existe un solo modelo de justicia transicional o un paquete de medidas que se aplican y se agotan como una formula. La realidad de cada país, permite o no que se incorporen nuevas medidas y que se construyan nuevas iniciativas que contribuyan al logro de la paz, a la consolidación de la democracia y a la satisfacción de las demandas de las víctimas. Cuando se habla de justicia transicional no se habla de un concepto acabado, sino de una noción en permanente perfeccionamiento y adaptación.

Elementos de derecho Internacional para acercase a la Justicia Transicional

Si bien no es de interés de este documento hacer un recorrido por el derecho internacional de los derechos humanos para aproximarme a una génesis[2] de la Justicia Transicional, si es importante

[1] Consejo de Seguridad Naciones Unidas. Informe del Secretario General. "El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos", S/2004/616.

[2] Algunos autores ubican un primer periodo de la Justicia Transicional, al terminar la Segunda Guerra Mundial, como una justicia de la posguerra y ubican un segundo momento finalizando el siglo XX. Sin entrar a ubicar un origen histórico, si es posible afirmar que efectivamente algunas herramientas de JT se utilizaron al final de la Segunda Guerra Mundial, como en el caso del Tribunal de Núremberg, sin embargo, como concepto, la Justicia Transicional puede ubicarse con mayor firmeza a finales del siglo XX cuando los conflictos en el mundo son más de carácter interno que internacionales y los Estados

mencionar tres elementos jurídicos de derecho internacional que han servido como soporte en el mundo y en América Latina para la aplicación de herramientas y/o modelos de JT.

Los Principios de Joinet, los Principios de Teo Van Boven y la Sentencia de la Corte Interamericana de derechos Humanos, Velázquez Rodriguez vs. Honduras constituyen una triada de derecho internacional necesaria para una comprensión holística de las posibilidades y obstáculos de un modelo de justicia transicional. Combatir la impunidad, reparar a las víctimas y cumplir las obligaciones como Estados son la base para la reconstrucción democrática de un país en paz.

Los Principios internacionales sobre la lucha contra la impunidad tienen su referente de inicio en una solicitud de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU al experto francés Louis Joinet, en aplicación de la decisión 1996/119, para que realizara un estudio sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos. Este informe, que partió de analizar las leyes de amnistía y punto final principalmente de América Latina, concluyó con lo que se conoce como los Principios de Joinet, o los Principios internacionales sobre la lucha contra la impunidad[1].

Los principios de Joinet, son entonces una carta de navegación que plantea los alcances de la verdad para las víctimas – el derecho a saber – los alcances de la justicia y de la reparación – derecho a la memoria y derecho a recordar -. Este documento presenta un conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos para la lucha contra la impunidad, vigente en procesos de transición.

Los Principios internacionales sobre el derecho de las víctimas a obtener reparaciones, conocidos como los principios de Teo Van Boven, se inician bajo la solicitud de la misma Subcomisión, al experto holandés de este nombre, para realizar un estudio relativo a la restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales De conformidad con la resolución 1989/13, la entonces Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (hoy Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos) encomendó al Relator Especial Sr. Theo van Boven la tarea de realizar este estudio. Como consecuencia de ello, el relator presentó posteriormente un proyecto de principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

En su resolución 1998/43, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU pidió a su Presidente que se designara un experto para preparar una versión revisada de los principios y directrices básicos elaborados por Theo van Boven con miras a su adopción por la Asamblea General. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos designó para esa función a Cherif Bassiouni. La Asamblea

[1] Louis Joinet inicia este trabajo sobre los Principios Internacionales sobre la lucha contra la impunidad, estudiando las dictaduras militares de América Latina, lo que en algún momento fue utilizado para cuestionar la aplicación de dichos principios en procesos como el colombiano, donde un modelo democrático se mostraba como bandera internacional. Entender la aplicación de estos principios en procesos de conflicto interno y que no solo las dictaduras militares exigen transiciones, fue un paso importante para avanzar hacia la protección de los derechos humanos en modelos de justicia transicional.

General, mediante la resolución A/RES/60/147 del 24 de octubre de 2005, aprobó los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones".

Los principios internacionales sobre el derecho de las víctimas a obtener reparación desde el preámbulo comprometen las obligaciones de los Estados al afirmar que los mismos "no entrañan nuevas obligaciones jurídicas internacionales o nacionales, sino que indican mecanismos, modalidades, procedimientos y métodos para el cumplimiento de las obligaciones jurídicas existentes conforme a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario"[1]

Estos dos documentos de principios internacionales son fuente de derecho internacional que constituyen la base para la lucha contra la impunidad y el derecho de las víctimas a obtener reparación. Son además los dos elementos de obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos, que incluyen las obligaciones de prevenir las violaciones, investigarlas, sancionar a los responsables y proporcionar recursos efectivos de reparación a las víctimas.

Finalmente en este apartado vale la pena mencionar la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1988, en el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, en la que la Corte determinó que todos los Estados tienen cuatro obligaciones fundamentales en el ámbito de los derechos humanos. Estas son: i) Tomar medidas razonables para prevenir violaciones de derechos humanos. ii) Llevar a cabo investigaciones serias cuando se cometen violaciones. iii) Imponer las sanciones adecuadas a los responsables de las violaciones y iv) Garantizar la reparación de las víctimas[2].

¿La Justicia Transicional obstáculos o posibilidades?

Las transiciones son propicias para la reconfiguración de las sociedades a nivel político y económico fundamentalmente. Estas reestructuraciones son posibles, con herramientas claras de afrontar la impunidad, el derecho internacional puede ayudar en esta labor; pero también las transiciones pueden convertirse en un caldo de cultivo favorable a la impunidad. Es por esto que la Justicia Transicional no solo es una herramienta para la paz, puede ser también una herramienta para la impunidad, y es allí donde surgen sus posibilidades y obstáculos.

El primer elemento que puede percibirse como un obstáculo a superar cuando se aplica un modelo de JT, es la construcción de los mínimos irrenunciables de las partes, con el fin de configurar nuevos pactos sociales. En este sentido un modelo de justicia trasnacional respetuoso de los derechos humanos, debe tener como punto de partida los derechos de las víctimas. La construcción de los mínimos irrenunciables, debe partir de allí y las reivindicaciones y exigencias de las víctimas no pueden ser entendidas como un obstáculo para avanzar en los procesos de paz, sino la posibilidad de construir una sociedad reconciliada que erradique la impunidad.

[1] Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. (E/CN.4/2005/59).
[2] No solo el sistema interamericano se ha pronunciado, también el sistema Universal como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Un segundo elemento en el contenido de la justicia transicional, es el paso o tránsito a eliminar las causas que dieron origen a las violaciones a los derechos humanos. Un modelo de justicia transicional debe comprometerse con garantías de no repetición. Sin embargo igual que en el caso anterior, estas garantías pueden ser vistas como obstáculos ya que todas las partes – Estado, sociedad y victimarios – tienen que aceptar la responsabilidad que les asiste. La del Estado por faltar a su deber de garantía en la protección de las víctimas; la de la sociedad por su indiferencia y en algunos casos permisividad con actores armados; y la de los actores armados por el irrespeto al Derecho Internacional Humanitario. La posibilidad está dada en una sociedad que se trasforma, respetuosa de los derechos, un Estado que cumple con sus obligaciones y unos armados dispuestos a reincorporarse después de aceptar las responsabilidades que les asiste.

Con respecto a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, las tensiones más fuertes se centran entre justicia y paz. Los éxitos o el fracaso de un proceso de paz pueden medirse por la tensión entre estos dos principios. La flexibilización de la justicia es una posibilidad, pero ello no es igual a renunciar a ella o anularla por un postulado de paz. La impunidad es un horizonte ético y jurídico imposible en procesos de justicia transicional. Justicia y paz, castigo y amnistía, son las tensiones fundamentales que hay que resolver en un proceso de justicia transicional.

Según los procesos de negociación, las voluntades políticas, las exigencias sociales y los poderes ejercidos por las partes, este eje se inclina hacia uno u otro límite. Máxima impunidad o penalización total, se convierten en extremos que actúan como obstáculo a un proceso de paz. Cualquiera de los dos límites puede generar crisis en los procesos. Mientras la imposición de políticas de perdón y olvido puede ser el obstáculo para los procesos de reconciliación, las políticas de punibilidad y castigo total pueden llevar al fracaso de la búsqueda de la paz, porque los grupos que se desarman no lo hacen sin exigir condiciones que de alguna forma recompensen su voluntad de concluir con la guerra.

Finalmente decir que otros modelos de justicia transicional siempre serán un espejo posible, mas no una formula aplicable, por ejemplo, el modelo Sudafricano tan referido en Colombia, partió de realidades completamente distintas con ausencia absoluta de institucionalidad, donde las negociaciones finales pasaron por la creación de instituciones propias de un Ministerio Público, existentes en Colombia por vía constitucional y donde la herramienta de justicia transicional fue en su momento, la propia convocatoria a una asamblea nacional constituyente.

Otras realidades que se miran tan lejanas como Ruanda y República Democrática del Congo, tuvieron herramientas de justicia transicional que podrían revisarse para leer el contexto colombiano, de la mano de otras más cercanas en geografía y cultura, como los procesos Centro Americanos.

La Justicia Transicional debe garantizar los derechos de las mujeres víctimas

No existe un modelo de justicia transicional común a todos los países, cualquier modelo o enfoque que se aplique tendrá que ponderar entre los mínimos irrenunciables y la consecución de la paz. Los conflictos internos o internacionales producen unas víctimas que en procesos de transición exigen verdad, entendida en su dimensión individual - responsables de los hechos, las razones que dieron lugar a las violaciones, los interés, etc. - y en una dimensión colectiva, entendida como el derecho de la sociedad a saber, a la construcción de la memoria histórica y a recordar.

La paz no puede ser entonces la derrota política y jurídica de la sociedad o de parte de ella, es por esto que en procesos de justicia transicional, la agenda de las mujeres debe mantenerse y afianzarse como condición *"**sine qua non".*** No es posible una paz duradera y sostenible si no se transforman las condiciones de discriminación de las que son víctima históricamente las mujeres.

En contextos de superación del conflicto, el derecho y la justicia no se han aplicado de forma neutral, los actores que negocian o intervienen pulsan su poder y es allí donde las demandas de mujeres víctimas pueden ser objeto de omisión, pues también históricamente han estado excluidas del ejercicio de poder.

Tanto en contextos de paz como en contextos de guerra, las mujeres son víctimas de múltiples violencias, pero además tanto en uno como en otro, la justicia es esquiva para ellas. La justicia transicional debe responder a las demandas de las mujeres y debe perseguir la discriminación y no reforzar las bases del patriarcado, la justicia transicional no es ni puede ser un arma contra las mujeres.

En los conflictos armados, las mujeres son víctimas directas en sus vidas y en sus cuerpos, así como lo son ante hechos que vulneran sus relaciones personales, familiares y comunitarias. Son en su mayorías, estas y los niños y las niñas las víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos. La violencia sexual como forma de tortura es uno de los delitos de los que mayoritariamente han sido víctimas las mujeres en los conflictos armados como una estrategia de guerra, con fines dentro de ella, incluso posible por la existencia de la misma. Los únicos delitos que se cometen contra las mujeres en conflictos armados no son los delitos sexuales, el desplazamiento forzado, el reclutamiento, la expropiación de la tierra entre otros, hacen parte de las afectaciones diferenciadas que en procesos de justicia transicional son importantes no perder de vista.

La justicia transicional debe proporcionar a las mujeres víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en contextos de conflicto armado, el reconocimiento de sus derechos y debe actuar como un motor que fomente la confianza y la credibilidad en la institucionalidad pública, debe combatir las causas que dieron origen a las discriminaciones contra ellas como mecanismo expedito de no repetición y debe contribuir a su reparación.

Teniendo en cuenta lo anterior y sin perder de vista las implicaciones diferenciadas que tiene el conflicto armado en las mujeres, los procesos de transición tienen múltiples retos cuando se trata de la vigencia plena de los derechos humanos de estas. Si bien estos retos son comunes al total de la población civil, si no se piensan con un enfoque de derechos humanos de las mujeres, serán estas las que terminen renunciando a sus derechos en pro de una consecución de una paz que históricamente aplaza sus demandas. En este sentido menciono cuatro retos urgentes de abordar cuando nos enfrentamos a los derechos humanos de las mujeres, versus la aplicación de un enfoque de justicia transicional.

a) Justicia de género: La Justicia transicional debe ser acorde con la justicia de género, la primera no se opone a la segunda, esto es, los procesos de negociación no deben desconocer las afectaciones de las mujeres y la utilización de su cuerpo en los contextos de conflicto armado.

La justicia, como producto del derecho y de la construcción social, responde a un orden patriarcal que debe ser trasformado, pues este sistema aplica el derecho con prejuicios que discrimina fundamentalmente a las mujeres. Por ejemplo, los delitos cometidos contra las mujeres son considerados de menor gravedad, del ámbito de lo privado y en casos extremos de convertirse en un obstáculo para los procesos de paz.

Un modelo de transición no puede entonces generar nuevas discriminaciones, ni constituir víctimas de mayor o menor categoría, es por ello que con respecto a la justicia para las mujeres, debe ubicarse un concepto de justicia de género que las incluya en los procesos de diseño de justicia transicional y en los procesos de negación para garantizar una dimensión del modelo de transición respetuoso de sus derechos.

b) Derecho de las Mujeres a la Verdad: Según los Principios Internacionales de Lucha contra la Impunidad "cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias y motivos que llevaron, mediante la violación masiva y sistemática de los derechos humanos, a la perpetración de crímenes aberrantes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad es esencial para evitar que en el futuro se repitan tales actos"[1].

Siguiendo los principios internacionales y partiendo además de aceptar que en procesos de justicia transicional la judicialización de todos los victimarios y de todos los hechos víctimizantes responde a un horizonte imposible jurídicamente y políticamente, el derecho a la verdad, toma especial relevancia para un futuro de reconciliación de las sociedades, y se constituye en un mínimo para la reconstrucción.

Por lo anterior, es necesario avanzar en delitos cometidos contra las mujeres en dos dimensiones, una su derecho individual a la verdad; cuáles fueron las razones por las cuales fueron sujetas de los crímenes, quienes ordenaron los mismos, no solo quienes los cometieron. Esta dimensión de la verdad, responde no solo a la verdad jurídica, con la que debe comprometerse el aparato de justicia, sino a la verdad real, aquella que queda por fuera del espectro de la institucionalidad.

Con respecto a la verdad judicial para las mujeres, es importante que los y las funcionarias apliquen justicia superando los prejuicios, responsabilizando a los victimarios y no a la víctimas de las violaciones a sus derechos, aplicando herramientas probatorias respetuosas de los derechos humanos de las mujeres y reconociendo los delitos cometidos contra ellas como armas de guerra, no solo la violencia sexual, también la tortura, la expropiación de la tierra, el desplazamiento, etc.

Otra dimensión del derecho a la verdad, es el derecho a saber, ya no solo el derecho individual que toda víctima, sus parientes o amigos, tienen a saber qué pasó en tanto derecho a la verdad, sino el derecho a saber cómo derecho colectivo, que tiene su origen en la historia para evitar que en el futuro las violaciones se reproduzcan. Por contrapartida el Estado tiene que garantizar el "deber de la memoria" a fin de prevenir las deformaciones de la historia y propiciar a la sociedad su derecho a "recordar".

[1] ONU Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad., 1997: Principio No 1.

La conformación de comisiones para la verdad institucionales o no y la promoción de los tribunales de mujeres, en procesos de justicia transicional pueden ser una respuesta hacia la reconciliación, aportan a la verdad material y en muchos casos como el de Perú, han aportados elementos para alcanzar la verdad judicial. Además, los Tribunales y Cortes de mujeres pueden constituir espacios de reparación simbólica y reconstrucción del tejido social y organizativo como parte también de su derecho a saber, que públicamente la sociedad permita, propicie y escuche las victimizaciones que sufren las mujeres en contextos de conflicto armado.

c) Reparación[1]: El Estado es responsable en contextos de transición de garantizar a las mujeres víctimas de violencia sexual y discriminación, igualdad de condiciones, para acceder a los programas de reparación y esa igualdad de condiciones requiere la superación no solo de barreras formales, sino además superar las barreras reales de acceso, que pasa incluso por identificar los múltiples roles que adquieren las mujeres en el marco de los conflictos armados, tales como sobrevivientes que exigen justicia para otras víctimas, cuidadoras de hijos, hijas, adultos mayores y como proveedoras con la responsabilidad de generar los ingresos de sus núcleos familiares.

Si bien las experiencias de países Latinoamericanos y africanos[2] dan cuenta de múltiples formas simbólicas de reparar, las mismas deben consultar el sentir de las mujeres, esto garantizaría un enfoque de reparación integral, que contenga la indemnización, la restitución, la rehabilitación, la satisfacción y no repetición.

d) La aplicación del Derechos Penal: Los modelos de derecho penal que escojan los países en procesos de justicia transicional tienen por mandato no perpetuar la impunidad, en este sentido es necesario aprovechar los cambios del Derecho Penal Internacional en lo que respecta a la adjudicación de responsabilidad individual, con aplicación de penas alternativas o no, pero con el pleno convencimiento de la obligación ético jurídica de imponer una sanción.

Históricamente las mujeres han sido llamadas a propender por el valor simbólico del derecho, esto es, no reclamar la punibilidad de delitos que a ojos de la sociedad, terminan siendo causas menores ante otros considerados como graves violaciones a los derechos humanos. En este punto es un reto para la justicia transicional, recurrir al derecho penal internacional para entender los delitos que se comenten fundamentalmente contra las mujeres, como aquellos derivados de la violencia sexual, como crímenes internacionales de lesa humanidad y de guerra.

Si bien no es posible determinar el *quantum* punitivo que debe imponerse por delitos sexuales, y esto al final dependerá de cuanto poder tienen las mujeres dentro de un proceso de negociación, es muy

[1] Internacionalmente se puede hablar de avances en el tema de reparación a mujeres víctimas de conflictos armados, el origen de una serie de resoluciones como son 1325, 1820, 1888, 1889 y 1960 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, han actuado como desarrollos de la justicia transicional y como mandatos de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres dentro de los procesos de paz. Estos avances, así como otros dados por el derecho penal internacional han sido producto de los procesos de incidencia de organizaciones de mujeres y no han correspondido exclusivamente a las voluntades políticas de los Estados.

[2] Los rituales realizados en países como Sierra Leona y Uganda, para recibir excombatientes, reintegrarlos y fomentar la reconciliación, son métodos que responden a procesos de satisfacción de cada sociedad; los encuentros entre victimarios y víctimas adelantados por las madres de la candelaria de Medellín – Colombia responden también a estos modelos. No son medidas de reparación impuestas en justicia transicional pero si posibles, algunos de ellos complementarios a acciones de justicia y otros no.

importante identificar lo penal no solo como la función punitiva, la aplicación de la pena, sino además como el lugar donde se comprometen las acciones de los entes judiciales para develar la verdad judicial de los hechos ocurridos, para adelantar las investigaciones tendientes a saber, los responsables, las razones que dieron origen a las violaciones, etc. El reto máximo estará entonces en encontrar los mecanismos legales para conceder prerrogativas penales (equivalentes a las que se le otorgarán a otros delitos de igual gravedad tales como tortura) y por otra parte reconocer y dignificar a las víctimas para promover iniciativas de paz y reconciliación nacional.

Si bien el derecho penal, no resolverá los alcances máximos del derecho a la verdad, la justicia y la reparación para las mujeres, si se convierte en un indicativo del tipo de justicia sobre la que se constituirá una nueva sociedad. En este sentido, las penas proporcionales a los responsables de infracciones al derecho internacional humanitario y la doble exigencia de la que debe ser sujeto el Estado si además de falta a su deber de garantía, ha sido también responsable directo de violaciones a derechos humanos, serán la base de una sociedad que se niega a repetir las situaciones que dieron origen a las vulneraciones a los derechos humanos de las mujeres.

e) Superación de la discriminación: La Justicia transicional es una vía para la configuración de democracias más incluyentes. Uno de los mayores retos de la justicia transicional consiste precisamente en transformar una cultura de impunidad y desigualdad, en una cultura respetuosa de los derechos humanos de quienes la componen, fortalecida institucionalmente, con la instauración de una democracia sólida.

Como señalara el Secretario General de Naciones Unidas, “no es posible consolidar la paz en el período inmediatamente posterior al conflicto ni mantenerla a largo plazo a menos que la población confíe en que se podrá obtener la reparación de las injusticias sufridas a través de estructuras legítimas encargadas del arreglo pacífico de las controversias y la correcta administración de justicia …Para llevarla a cabo es preciso prestar atención a múltiples deficiencias, entre ellas las relativas a la falta de voluntad política para introducir reformas, de independencia institucional en la administración de justicia, de capacidad técnica en el país, de recursos materiales y financieros, de confianza de los ciudadanos en el gobierno, de respeto de los derechos humanos por los poderes públicos y, más en general, de paz y de seguridad”[1].

Son las trasformaciones sociales y la superación de la violencia contra las mujeres en tiempos de paz y en tiempos de guerra, las que harán posible la consecución de una sociedad en paz. Por ello la justicia transicional es una oportunidad de reestructuración jurídica y política para instaurar medidas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Finalmente decir que no hay una fórmula única para hacer frente a un pasado marcado por grandes abusos a los derechos humanos, pero las apuestas de los Estados y las sociedades si deben marcarse por modelos de justicia que no perpetúen las discriminaciones, que sanen la memoria colectiva y que planteen un escenario de paz integral e integradora.

[1] SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2004): El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 3 de agosto de 2004, in. doc S/2004/616.

Bibliografía

- Anexo del Informe final del Relator Especial acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1 – Presentado a la Comisión de Derechos Humanos en 1998.

- Anexo, del Informe Final del Relator Especial sobre los Principios Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, Res. A.G. 60/147, U.N. Doc. A/RES/60/147 (21 de marzo de 2006)

- Ambos Kai, (Primera edición: 2010) Procedimiento de la ley de justicia y paz (ley 975 de 2005) y derecho penal internacional, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

- Corporación Humanas, Chile. Sin tregua. Políticas de reparación para mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados. Abril de 2008.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998 Caso Velázquez Rodríguez.

- Duggan, Colleen. Stahn, Carsten y otros en: Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional, compilado por Angelika Rettberg, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, CESO, Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia, 2005.

- Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula, Usos y abusos de la justicia transicional en Colombia, en, Justicia y paz: ¿cuál es el precio que debemos pagar? Alfredo Rangel Suárez (Edit.), Fundación Seguridad y Democracia e Intermedio Editores Ltda., 2009

- Uprimny Yepes Rodrigo, Botero Marino Catalina, Restrepo Esteban, Saffon María Paula, (2005) ¿Justicia transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación en Colombia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DJS), Bogotá.

FOKUS

FORO DE MUJERES Y DESARROLLO