

# 4

## DESARROLLO Y PAZ:

---

### INSTRUMENTOS Y PRIORIDADES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

## INTRODUCCIÓN

---

El aumento en los niveles de violencia en el territorio nacional en los últimos años ha sido producto no sólo de una mayor actividad de los grupos subversivos y paramilitares sino del incremento de las distintas formas de criminalidad y delincuencia urbana. Frente a este escenario, el gobierno nacional propone una política orientada a la búsqueda de una paz integral que contemple además de la violencia originada en el conflicto armado, aquella asociada con la criminalidad urbana y el narcotráfico. Adicionalmente, la política de paz parte de reconocer que si bien la negociación en torno al conflicto armado es un elemento fundamental en el proceso de consecución de la paz, su consolidación requiere de acciones que la trasciendan.

Por otra parte, es posible evidenciar que la violencia ha afectado particularmente a ciertas zonas del país y, en consecuencia, es necesario dirigir las acciones contempladas en la política de paz hacia dichas zonas. Así mismo, el gobierno nacional reconoce que la dinámica creciente de la violencia y los costos asociados a ésta han impedido la realización de una serie de acciones sectoriales prioritarias que han sido recurrentemente desplazadas por la urgencia de mayores gastos del gobierno y la sociedad en seguridad y protección, lo cual a su vez ha dinamizado los factores que aceleran el conflicto armado. En este sentido, es posible constatar que uno de los principales factores que contribuyen al incremento de los niveles de violencia en el país es la exclusión política y el ejercicio de una democracia con desigualdad y pobreza.

Lo anterior permite concluir que todo el tiempo que el país se retrase en la resolución del conflicto armado, así como en la lucha contra todas las modalidades de delincuencia y violencia representará enormes y crecientes costos, para la totalidad de la economía y la sociedad.

Finalmente, en virtud de que la consecución de la paz trasciende los periodos gubernamentales es necesario adoptar una política de Estado más que una de gobierno, que garantice su continuidad en el tiempo y que no se sujete a las coyunturas del conflicto armado y de la negociación. Así, la paz se ha concebido como el gran propósito nacional, que requiere del apoyo de toda la nación, por

encima de cualquier consideración, bajo el entendido de que su consecución no es solamente un asunto de voluntad, sino que es necesario construirla mediante una política económica y social integral. En consecuencia, se hace necesario adoptar una política de Estado en materia de paz, que trascienda los periodos gubernamentales, se ocupe de la población afectada por la violencia y que incorpore estas acciones como parte de los procesos de gestión del desarrollo territorial en el marco de la profundización de la descentralización.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la política de paz se compone, en primera instancia, de una reforma política encaminada hacia el fortalecimiento de la democracia, mediante la creación de condiciones hacia un proceso político estable y unas instituciones sólidas y transparentes, que a su vez conduzcan al logro de la paz. En segundo lugar, la política de paz estará fundamentada en la negociación con los grupos alzados en armas, como instrumento político para la resolución del conflicto armado. Con el objeto de dotar al ejecutivo con los instrumentos suficientes para llevar a buen término estas negociaciones, la reforma política pretende otorgarle al presidente de la República, a través de una reforma constitucional, facultades especiales con el objeto de adelantar procesos de reconciliación entre los colombianos y de negociar, suscribir y ejecutar acuerdos de paz con las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el gobierno nacional reconozca carácter político y siempre que se encuentren vinculadas a un proceso de paz bajo su dirección.

Dichas facultades le permitirían al presidente dictar las disposiciones que sean necesarias con el objeto de facilitar la reincorporación a la vida civil y política de los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, incluyendo el uso del derecho de gracia, la extinción de la acción penal y de la pena a favor de los mismos. Tal derecho de gracia deberá ejercerse en los términos que exige tanto el estado de derecho como los compromisos resultantes de la aplicación del derecho internacional, puesto que para ello deberá tenerse en cuenta, además de lo que se prevea en la Constitución Política, los términos de los tratados internacionales vigentes.

Adicionalmente, las medidas especiales en esta materia le permitirán al gobierno establecer circunscripciones especiales de paz para las elecciones a las corporaciones públicas o nombrar directamente, para cada organización y en su representación, un número plural de miembros en cada Cámara legislativa, así como en las demás corporaciones públicas de elección popular, para lo cual no podrá tener en cuenta el régimen de inhabilidades y el de requisitos para ser miembro de tales corporaciones. Para tal efecto, el gobierno podrá adicionar el número de curules por proveer en cada corporación, según valoración que haga de las circunstancias. Cuando las curules se provean mediante nombramiento, los nombres de los miembros de las corporaciones públicas deben ser convenidos

entre el gobierno y las organizaciones, y su designación corresponderá al presidente de la República.

El tercer elemento de la política de paz está constituido por las inversiones y acciones para la paz. En este campo, que en primer término incluyen inversiones sectoriales orientadas a mejorar las condiciones que favorecen la convivencia pacífica y a desestimular los factores que promueven la violencia en sectores tales como el agropecuario, infraestructura, justicia, medio ambiente, y defensa y seguridad, serán complementadas con medidas especiales para combatir la corrupción. Adicionalmente, se contempla la puesta en marcha de un plan especial para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto: el Plan Colombia. Finalmente, las inversiones para la paz comprenden la puesta en marcha de programas de convivencia y seguridad ciudadana con el fin de disminuir la violencia ordinaria que se concentra en mayor medida en las ciudades, y que contribuye con más del sesenta por ciento de los delitos y los costos de la violencia. La ejecución de estas inversiones se llevará a cabo no sólo con la concurrencia de las instituciones del Estado sino a través del establecimiento de alianzas con las organizaciones locales, nacionales e internacionales, con experiencia y competencia en el tema, así como con la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Dicha ejecución se efectuará de manera diferenciada, teniendo en cuenta criterios de género, edad, discapacidad y origen étnico.

Con el fin de garantizar la celeridad, economía y oportunidad en la financiación y la ejecución de estos programas, la reforma política busca dotar al gobierno de facultades para dictar normas especiales en materia presupuestal, de planeación y de contratación pública.

En conclusión, la política de paz propuesta por el gobierno es novedosa en cuanto a su orientación, contenidos e implementación. En cuanto a su orientación porque busca una paz integral, sostenible y estrechamente articulada al modelo de desarrollo. Sobre sus contenidos porque comprende no sólo una solución al conflicto armado sino a los problemas de violencia asociados al narcotráfico y a la criminalidad urbana, al tiempo que enfatiza en tratamientos diferenciados para los diversos grupos poblacionales. Por último, en cuanto a su realización, porque involucra la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y ONG del orden local, nacional e internacional, en alianza con las instituciones del Estado y otros actores sociales. Con ello, en conjunto se pretende superar el tradicional enfoque asistencialista y de emergencia, y estructurar estrategias que permitan la puesta en marcha de programas de largo plazo que ofrezcan a la población afectada alternativas de desarrollo viables.



## ESTRATEGIAS DIRIGIDAS A ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO

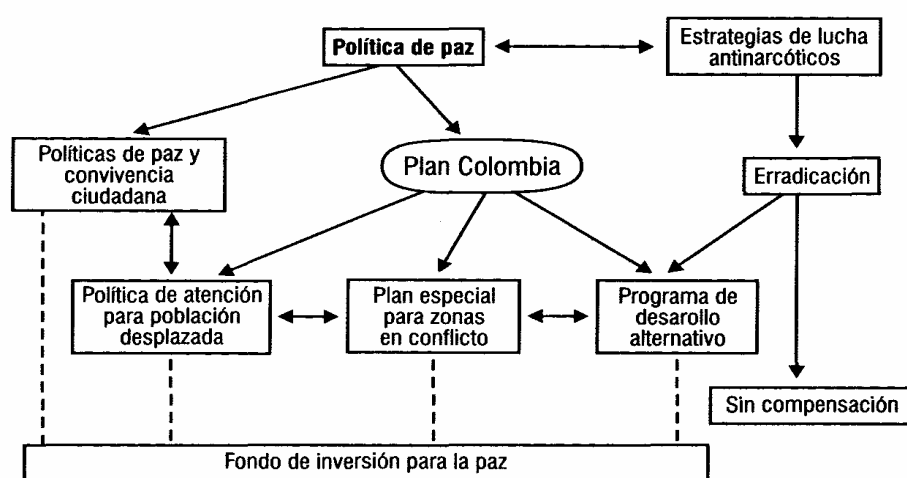
---

El Plan Nacional de Desarrollo, en su totalidad, está concebido para producir condiciones que le den viabilidad a la consecución de la paz y garanticen su sostenibilidad en el largo plazo. Bajo esa orientación, con templa una serie de acciones específicas que buscan contribuir a la construcción de un entorno pacífico en las zonas rurales y urbanas más afectadas por el recrudecimiento de la violencia.

En primera instancia, y como eje central de la política de paz (Gráfico 4.1), el gobierno ha estructurado el Plan Colombia el cual, a través de combinar adecuadamente las acciones de atención humanitaria con las de desarrollo, dejando atrás el tradicional esquema asistencialista, adelantará su acción en tres frentes: sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas de desarrollo alternativo, atención a la población desplazada y acciones priorizadas y focalizadas hacia regiones donde la violencia ha asumido un carácter crítico. Dado que estas problemáticas se encuentran estrechamente interrelacionadas, las acciones que el Plan Colombia emprenda buscarán la integralidad respecto a los tres frentes. La integralidad de la política de paz implica que en su conjunto las estrategias del Plan de Desarrollo y el Plan Colombia involucren no solamente la violencia generada por el enfrentamiento armado sino también aquella generada por las actividades del narcotráfico, así como la violencia ordinaria. En esta medida, las estrategias de lucha antinarcóticos experimentarán variaciones importantes en su orientación con respecto al tratamiento que tradicionalmente se le ha dado. Se diferenciarán de manera clara los lineamientos de acción frente a los cultivos ilícitos con carácter eminentemente empresarial, los cuales serán erradicados sin compensación, de aquellos con carácter de sostenimiento con los cuales miles de familias pobres derivan su sustento, y serán objeto de las acciones del Plan Colombia. Es importante resaltar que las diferentes estrategias que hacen parte de la política de paz estarán fundamentadas en programas diferenciales de acuerdo con el tipo de conflicto y las características propias de las diferentes regiones en las cuales se desarrollarán.

Como un complemento al Plan Colombia, la política de paz involucrará las políticas de convivencia ciudadana, que se fundamentarán en una orientación novedosa, al pasar del modelo tradicional de la seguridad, basado en el esquema de control policía-justicia-prisión al desarrollo de intervenciones con énfasis en un mayor contenido preventivo y pedagógico como estrategias para la disminución de la violencia y la promoción de la convivencia, sin olvidar, por supuesto, las acciones de control.

**GRÁFICO 4.1**



Fuente: UPRU-DNP.

Como un instrumento para financiar parcialmente las acciones incluidas en la política de paz, se ha creado el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, que tendrá como fin canalizar recursos y coordinar la acción institucional, nacional, regional y local. El FIP será fundamentalmente un mecanismo de apoyo a la consolidación de los compromisos económicos y sociales que se proponen en el Plan Nacional de Desarrollo y, en este sentido, será un instrumento complementario a los mecanismos institucionales con que cuenta el Estado para la puesta en marcha de este último.

## A. PLAN COLOMBIA

La violencia y el conflicto armado afectan en general a todo el país, pero sus consecuencias son sin duda más graves en ciertas zonas y afectan de manera más pronunciada a determinados grupos de población. Bajo esta consideración, el Plan Colombia se desarrollará principalmente en zonas donde los actores armados, tanto guerrilla como autodefensas, han tenido presencia activa y continuada durante varios años y en las que se conjugan varios factores que en

conjunto dinamizan el conflicto armado. En esta medida, se considerarán también regiones objetivo del Plan Colombia las zonas en que una porción significativa de la población deriva su sustento mínimo de los cultivos ilícitos, al igual que aquellas zonas afectadas por graves condiciones de pobreza e inequidad y ausencia de oportunidades reales de progreso para amplios sectores de la población.

Estas regiones se caracterizan por bajos niveles de organización social, presencia estatal y legitimidad institucional, que se reflejan en la ausencia de gobernabilidad. Adicionalmente, en muchas de estas zonas surgen problemas ambientales generados a causa de la expansión de la frontera agrícola y la presencia de cultivos ilícitos. Estos factores han traído con secuencias negativas tales como el desconocimiento de los derechos territoriales de indígenas y negritudes, la tala indiscriminada de bosques, la disminución de la oferta alimentaría y el agotamiento del recurso hídrico que en conjunto profundizan el conflicto social y facilitan las condiciones para la violencia. En estas circunstancias, las acciones del Plan Colombia buscan beneficiar, de una parte, a la población víctima de la violencia, en especial a la población que se ha visto forzada a desplazarse como resultado de la disputa por el control territorial entre los diversos actores armados (Conferencia Episcopal de Colombia, 1995), y de otra, a la población campesina vinculada a los cultivos ilícitos.

Bajo el marco de las anteriores consideraciones, el Plan Colombia está fundado en el respeto irrestricto a los derechos humanos, en la democracia participativa, y en la descentralización de la gestión pública. De igual modo, buscará inducir transformaciones económicas, sociales, culturales y ambientales que le den viabilidad y sostenibilidad a la construcción de la paz en el largo plazo, las cuales estarán encaminadas especialmente a mejorar las condiciones de vida, ofrecer alternativas viables de desarrollo de largo plazo procurando de esta manera abandonar las soluciones puramente asistencialistas y de emergencia, fortalecer la presencia del Estado y disminuir la violencia.

Uno de los principales criterios o principios que servirán de base para el desarrollo del Plan Colombia es el fomento de la participación de la comunidad, bajo el precepto de que el Plan solamente logrará sus objetivos en la medida en que se tengan en cuenta los puntos de vista de los beneficiarios, especialmente de las poblaciones más vulnerables, y se logre el compromiso activo y solidario de la colectividad local en la resolución de sus propias dificultades. Dicho fomento se buscará primordialmente a través de la utilización de metodologías novedosas que permitan realizar ajustes a los programas en marcha, fortalecer la sociedad civil y buscar alternativas adecuadas de interacción entre ésta y los diferentes niveles de gobierno, apoyando las actuales estructuras gubernamentales locales y regionales y promoviendo su consolidación. La flexibilidad en las metodologías es de

primordial importancia, dadas las particulares condiciones de las regiones. En este contexto, se distinguen tres fases:

- Fase de preparación, en la cual con base en un debate previo con amplia participación sobre las causas de la problemática al nivel local se definirán los objetivos del desarrollo regional. Igualmente, se promoverán espacios de participación de las comunidades para iniciar los procesos de elaboración y concertación de los planes, dentro de los cuales se definirán las acciones estratégicas y los proyectos productivos que sustentarán el desarrollo socioeconómico local y regional. Desde el inicio de este proceso se articularán y coordinarán los recursos institucionales del orden nacional, regional y local, como base para iniciar el fortalecimiento institucional del Estado.
- Fase de desarrollo, en la que se iniciarán las acciones priorizadas en la fase anterior, con énfasis en los programas y proyectos productivos generadores de empleo e ingresos y de fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad. La naturaleza flexible de estas estrategias permitirá a su vez que la fase de concertación de los objetivos del desarrollo regional pueda darse también alrededor de proyectos productivos de alto impacto económico y social para la región. Esto implica que alrededor de la iniciación de proyectos productivos se puedan promover procesos de concertación sobre otras inversiones, enmarcados en las dimensiones que orientan la política de inversiones para la paz y que en conjunto conforman un marco integral de desarrollo regional.
- Fase de consolidación de los programas y proyectos, orientada hacia la autogestión del desarrollo regional y local. Para el caso de los proyectos productivos participativos, una vez realizadas las inversiones e iniciada la etapa productiva se buscará dejar en manos de los actores y comunidades locales y regionales la administración de los proyectos y actividades productivas, sustituyendo la participación pública por participación privada y comunitaria regional, nacional o internacional. Para el caso de los demás proyectos, el Estado continuará cumpliendo con las responsabilidades que le corresponden, y evaluará el beneficio de reemplazar el manejo conjunto de los proyectos por esquemas de manejo exclusivo por parte de la sociedad civil.

Así concebido, el Plan Colombia genera condiciones para alcanzar la paz, porque a nivel regional busca, a través del modelo de gestión participativa, acercar las voluntades de la sociedad y las partes enfrentadas. Así mismo, las acciones que el Plan adelante serán complementarias a las inversiones sectoriales incluidas en el Plan de Desarrollo, particularmente aquellas relacionadas con desarrollo social,



justicia y seguridad, desarrollo agrario, medio ambiente e infraestructura, y en ningún caso serán un sustituto de éstas.

### **1. Campos de acción**

De acuerdo con los anteriores principios, el Plan Colombia desarrollará regionalmente proyectos y programas en cinco campos de acción, integra dos y complementarios entre sí: desarrollo de procesos productivos, pro moción y protección del capital humano y atención humanitaria, desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social, construcción de una infraestructura para la paz, y la promoción de la sostenibilidad ambiental.

#### *a. Procesos productivos*

En este campo se buscará promover y facilitar el desarrollo de actividades económica y ambientalmente sostenibles que proporcionen a la población alternativas para mejorar el nivel de ingreso y su calidad de vida ene! mediano y largo plazo. Para esto, se apoyará el desarrollo de proyectos productivos participativos a través de los cuales se articulen alianzas estratégicas. Dichas alianzas y la promoción de alternativas económica mente viables reforzarán el enfoque no asistencialista de la política.

En primer lugar, los proyectos productivos participativos contarán con la participación activa de la comunidad, desde la identificación, diseño y gestión hasta su ejecución y control. De esta manera, serán el resulta do de procesos de concertación, a partir de los cuales se sentarán las bases de la organización empresarial comunitaria que se encargará de la ejecución parcial o total de los mismos. En segundo lugar, y en concordancia con el anterior, los proyectos se estructurarán como organizaciones empresariales con altos grados de productividad y competitividad para poder competir en los mercados nacional e internacional.

En tercer lugar, los proyectos deberán atender a criterios de sostenibilidad social, económica, ambiental e institucional, alrededor de productos que se adecuen a las características propias de las regiones. Como cuarto elemento se buscará en todo momento complementar el desarrollo de estos proyectos con una adecuada capacitación productiva, agro pecuaria, agroindustrial y administrativa, de acuerdo con las necesidades particulares de cada uno de ellos.

Por último, los proyectos incorporarán en todas sus etapas instrumentos de seguimiento y evaluación, y de difusión de los resultados de los mismos. En esta medida incluirán indicadores y medios de verificación a partir de los cuales se puedan recoger y sistematizar los aprendizajes para utilizar los esquemas exitosos y realizar los ajustes necesarios en proyectos posteriores. El esquema de financiación, por su parte, contará con la flexibilidad suficiente para adaptarse al

ámbito local y regional, al igual que un esquema de crédito que se adapte a la situación particular de cada proyecto.

Otro elemento fundamental para el desarrollo de los procesos productivos será el establecimiento de alianzas estratégicas entre pequeños productores, empresas privadas, asociaciones de productores, comercializadores, organizaciones no gubernamentales y el gobierno en sus distintos rangos. El objetivo principal de estas alianzas es la conformación de un marco integral para los proyectos que permita difundir el uso de técnicas modernas de producción, almacenamiento, comercialización y mercadeo, asistencia técnica y organización empresarial, y así mismo incorporar mecanismos novedosos de financiación que involucren a los sectores público y privado y subsidios. Con esto se buscará asegurar mercados para la producción regional por una parte, y por otra, garantizar la sostenibilidad de la producción durante los períodos de maduración de los cultivos.

La participación de las empresas privadas se llevará a cabo a través de diferentes esquemas, entre los cuales se incluyen la suscripción de acuerdos para la compra de productos, convenios para la iniciación y puesta en marcha de proyectos cuya producción es de mediano y largo plazo, esquemas de concesión y fiducia, y convenios de capacitación y transferencia tecnológica e inversión privada directa en asociación con los campesinos, entre otros. En relación con los convenios de capacitación, la política buscará elevar la capacidad productiva de la población y la factibilidad de las iniciativas empresariales. Para ello, el Sena a través de sus centros de formación o a través de convenios con empresas, organizaciones no gubernamentales y universidades, entre otras, desarrollará programas de formación ocupacional, de formación especial para grupos de desmovilizados que se reincorporen a la vida civil como resultado de los procesos de paz, y promoverá el desarrollo tecnológico productivo en las regiones afectadas por el conflicto, a través de investigaciones aplicadas y de servicios tecnológicos y de asistencia técnica especializada a las empresas y organizaciones.

En síntesis, el papel del gobierno estará orientado a promover y facilitar la participación de la sociedad civil y del sector privado, así como la integración de las alianzas estratégicas; a definir alternativas viables que garanticen el ingreso de los campesinos en los períodos de maduración de los proyectos; e invertir en el desarrollo del capital humano orientado hacia la producción. En las zonas de cultivos ilícitos este tipo de proyectos servirá para sustituir los cultivos ilegales por cultivos que den alternativas para mantener niveles adecuados de desarrollo económico y social permanentes.

*b. Atención humanitaria, promoción y protección del capital humano*

En este campo el Plan Colombia buscará reconocer y atender a la población víctima de la violencia y fomentar el desarrollo del potencial de los ciudadanos, como individuos y como comunidad, que les permita ser productivos económica y socialmente. En esta medida, los programas implican inversiones tanto públicas como privadas en atención humanitaria de emergencia y fortalecimiento de los derechos humanos, ejecutadas a través de alianzas entre las instituciones del Estado y organizaciones locales, nacionales o internacionales que cumplan funciones de asistencia y atención con diferentes grupos de población y a diferentes niveles. Al respecto, el gobierno colombiano reconoce la importancia del trabajo de atención humanitaria que diversas organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil adelantan en algunas zonas del territorio colombiano y como tal se propone apoyar y promover su acción en éstas y otras zonas afectadas por el conflicto.

Puesto que el conflicto armado tiene efectos distintos sobre los grupos de población, la política de atención humanitaria involucra criterios diferenciados por género, discapacidad, edad y origen étnico, concentrando especial atención en la población infantil. Con ello se reconoce la diversidad como un elemento central, tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas públicas, y se busca superar la discriminación tradicional de aquellos grupos vulnerables que resultan menos visibles. Para ello y con el fin de incrementar los niveles de efectividad de la política, se promoverá el uso de metodologías que permitan incorporar las necesidades y la percepción de los problemas y prioridades de la población beneficiaria. Al respecto se buscará también que los funcionarios involucrados en la formulación y ejecución de los programas estén entrenados para prestar atención a las diferentes necesidades de cada grupo.

◆ *Atención humanitaria a víctimas de la violencia*

Una de las necesidades más urgentes dentro de la política de paz es la atención humanitaria de emergencia a las víctimas del conflicto armado bajo criterios de eficiencia y oportunidad que disminuyan en alguna medida el estado crítico de su situación, con base en lo establecido en el derecho internacional humanitario. Las acciones en materia de atención a esta población se centrarán en el ser humano y sus necesidades, de tal manera que los efectos de la atención se midan a partir de la calidad de vida y la dignidad de las personas.

En primera instancia el Plan se propone desarrollar mecanismos para la mitigación de las pérdidas causadas por la violencia. Desde el punto de vista humano, es necesario prestar apoyo a esta población a través de la financiación de programas de asistencia psicológica y social a víctimas, y de rehabilitación a lisiados, a través de instituciones especializadas, tanto públicas como privadas.

Puesto que los mayores efectos de la violencia recaen sobre las mujeres, los niños y los jóvenes se adelantarán acciones concretas que tomen en cuenta a estos grupos poblacionales, y así mismo se dará especial atención a la población de la tercera edad. En cuanto a las mujeres, y teniendo en cuenta que como resultado de la violencia el número de mujeres cabeza de hogar ha aumentado sensiblemente, las acciones de atención incluirán programas de capacitación vocacional y apoyo psicosocial dirigidos a recuperar su sentido de autoestima, y a vincularlas a actividades productivas que les permitan derivar un ingreso en condiciones de equidad. Se promoverán espacios comunitarios de cuidado a los niños con personal capacitado y se buscará ampliar el programa de madres comunitarias hacia las zonas en conflicto con el objeto de que las mujeres, cabeza de hogar o no, puedan realizar una actividad económica que les permita derivar un ingreso.

En cuanto a la población infantil, la política buscará garantizar una efectiva atención a los niños y niñas víctimas de la guerra, puesto que el impacto de fenómenos tales como el desplazamiento forzado, la disgregación y fragmentación de las familias, el marginamiento, la segregación, el abandono de la educación y los riesgos para su salud conllevan consecuencias psicológicas y físicas que afectan de manera especial mente negativa el desarrollo de los niños. Para mitigar estos efectos, el gobierno, a través de las diferentes entidades del Estado y de ONG con amplia experiencia en el tratamiento de los efectos de la guerra en los niños impulsará proyectos que contribuyan a generar condiciones para el normal desarrollo de la niñez, su desvinculación total del conflicto a través de la oferta de alternativas a la violencia, y en general velará por el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño. En cuanto a los jóvenes, se realizará un trabajo de acompañamiento y apoyo psicosocial con el propósito de lograr desactivar las secuelas de la guerra buscando su mejor adaptación social y prevenir su incorporación activa en el conflicto armado. En relación con la población de la tercera edad se buscará proveer asistencia y atención bajo parámetros mínimos de calidad que les garanticen una vejez digna.

Otro criterio importante dentro de la política de atención humanitaria es el de dar tratamiento especial y diferenciado a la discapacidad. Al respecto, la política buscará disminuir y superar paulatinamente la exclusión a que se ven sometidas las víctimas de la guerra al igual que la población discapacitada como consecuencia de las barreras físicas, sociales e institucionales que enfrentan. En ese sentido las acciones involucrarán rehabilitación, corrección y educación especial teniendo en cuenta necesidades colectivas e individuales. A un nivel más específico propenderá porque el diseño y construcción de la infraestructura física, así como la provisión de servicios públicos tengan en cuenta la discapacidad, al

tiempo que buscará proveer capacitación productiva orientada a incorporar social y económicamente a esta población.

Por último, y con el fin de garantizar la efectiva implementación de la política de atención humanitaria en sus diferentes aspectos se definirá un marco de regulación y control que, de una parte, establezca estándares mínimos de calidad en la prestación de los servicios de asistencia alimentaria, refugio, salud y saneamiento básico, y de otra, defina responsabilidades institucionales con base en indicadores de resultados, así como esquemas de monitoreo que garanticen el cumplimiento de dichos estándares. Esto es indispensable no sólo desde el punto de vista humanitario sino como parte del proceso de fortalecimiento de la presencia del Estado que pasa por la recuperación de la credibilidad y legitimidad en el cumplimiento de sus funciones.

◆ *Población desplazada por la violencia*

Por considerar que la problemática del desplazamiento forzado ha asumido crecientes y complejas proporciones que requieren de una atención especial por parte del Estado y la sociedad se ha considerado indispensable darle un tratamiento particular dentro de la política de paz, como parte del Plan Colombia. Esta problemática afecta principalmente a la población rural, la cual es víctima de la disputa por el control territorial de los diversos actores armados. Igualmente, agrava las condiciones socioeconómicas de las familias y es un obstáculo en la búsqueda de soluciones a sus necesidades básicas. El desplazamiento se ha convertido en una estrategia de guerra, por cuanto, de una parte, la población es obligada a abandonar el territorio y facilitar así algún corredor militar o alimentario de las partes en conflicto, y de otra, es acusada por los diversos actores del mismo de ser colaboradora del adversario militar. Existe también el desplazamiento por razones económicas ligado en gran medida a la crisis del campo y a la ausencia de alternativas económicas en muchas regiones. Para esta situación, la respuesta institucional está contenida en las estrategias económicas y sociales que están en la base del modelo de desarrollo.

Algunas estimaciones nacionales reflejan la magnitud creciente del problema, a pesar de que provienen de fuentes que utilizan criterios muy diversos de medición, lo cual impide tener una clara dimensión del mismo para poder actuar mediante políticas basadas en metas concretas. Por ejemplo, mientras que para la Defensoría del Pueblo 920 mil personas fueron víctimas del desplazamiento entre 1985 y 1997, la Consejería para los Derechos Humanos sugiere un número superior al millón de personas para el mismo período. Así mismo, otros estudios indican que entre 1990 y 1995 se presentaron 600 mil víctimas, mientras que la Consejería para los Desplazados estima en 333 mil personas los afectados en los

dos últimos años. Teniendo en cuenta la dimensión y complejidad del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia se desarrollará una estrategia que incluye acciones en los siguientes campos:

♦ *Cuantificación y cualificación de la población desplazada.* Para la adecuada ejecución de la política resulta imprescindible definir una metodología única y oficial para cuantificar e identificar con precisión el número de familias desplazadas, su lugar de origen y las causas que ocasionaron el desplazamiento. Sin duda, este es un requisito básico para delimitar el problema y aplicar acciones que se ajusten a las diferentes necesidades de las familias según las regiones donde se ubican en la actualidad, tomando en cuenta los criterios de diferenciación de la población arriba mencionados.

♦ *Atención humanitaria de emergencia.* Con el fin de adelantar las acciones de asistencia humanitaria mencionadas anteriormente, para el caso de la población desplazada se buscará promover el establecimiento de zonas neutrales de refugio, las cuales tendrán carácter temporal y deberán ser concertadas y respetadas con y por los actores en conflicto. Estas zonas podrán ser implementadas en áreas cercanas a los lugares donde el conflicto armado presenta mayor intensidad, o en donde, de acuerdo con las señales de las organizaciones de derechos humanos o de la población, existan amenazas concretas de ataques a la población civil redes de alerta temprana, comunidades de paz, entre otras. En lo posible, los refugios se establecerán aprovechando la infraestructura existente que sirva para tal propósito y se definirán plazos máximos de estadía. Con esto se busca evitar que la población se vea abocada a desplazarse hasta las grandes ciudades, en las cuales sus condiciones de marginalidad y subsistencia son más precarias y el retorno se hace más difícil y costoso. La adecuación de dichas zonas requiere del con curso activo de los gobiernos locales y departamentales, así como de organizaciones civiles y no gubernamentales como de la población afectada, para lo cual se buscará hacer efectivos los mecanismos establecidos en las leyes 387 de 1997 y 434 de 1998 en relación con las instancias de decisión e implementación de las acciones.

Las acciones anteriormente mencionadas se complementarán con actividades en dos frentes críticos para la población desplazada: la oferta de alimentos y la atención en salud. En virtud de que la distribución de alimentos ha sido uno de los principales problemas en la implementación de la política de atención a la población desplazada en Colombia se buscará el apoyo especial de organismos internacionales con experiencia en este campo, tanto en el diseño, ejecución y monitoreo de la provisión de alimentos para la población desplazada. En cuanto a la atención en salud, el gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, las empresas promotoras de salud y las administradoras de régimen

subsidiado, diseñarán e implementarán modelos de atención y prestación de servicios para agilizar la atención inmediata y facturarán servicios a través de convenios con las instituciones prestadoras.

Se hará especial énfasis en ofrecer oportunidades de empleo transitorio en acciones tales como limpieza y barrido de calles, cuidado de zonas verdes, etcétera, que permitan a la población desplazada realizar acciones de beneficio social, y al mismo tiempo generar ingresos para su sustento familiar.

- Retorno, reubicación y estabilización socioeconómica. La orientación primordial de la política de atención a la población desplazada es el retorno o la reubicación, en los casos en que aquel no sea posible. La política en este campo será no asistencialista en su orientación y combinará medidas de atención de emergencia con acciones de desarrollo sostenible y prevención, tal y como se pretende a través de los demás componentes del Plan Colombia. En ese sentido las acciones en este campo se complementarán con las inversiones sectoriales previstas en el Plan de Desarrollo en los campos de educación, salud, niñez, familia e infraestructura social. En general la política de atención a la población desplazada buscará incentivar el retorno voluntario, mediante las siguientes acciones:
  - El desarrollo de proyectos productivos rentables y asociativos, para lo cual se brindará como complementos facilidades de crédito para la producción, subsidios y apoyo a la gestión empresarial rural, de acuerdo con lo señalado en el componente de procesos productivos. Adicionalmente, se promoverá la ampliación de mercados locales y regionales de productos e insumos, así como el desarrollo de mecanismos adecuados de comercialización para los productos agrícolas, agroindustriales y artesanales. Por otro lado, con el objeto de promover la reincorporación económica de los desplazados en las zonas de retorno, el gobierno diseñará mecanismos para impulsar la creación de microempresas agroindustriales o pequeños negocios agropecuarios, así como incentivos tributarios o de otra naturaleza, a empresas agropecuarias que empleen población desplazada que regrese al campo. Esta política deberá estar acompañada de acciones para proveer entrenamiento vocacional y capacitación empresarial que les permita crear sus propias formas de subsistencia.
  - El fortalecimiento de aspectos sociales tales como infraestructura de agua potable y saneamiento básico, educación formal y profesional, vivienda y salud en las zonas de origen o reubicación, junto a una

política de apoyo a la reconstrucción de la unidad familiar, con especial atención a la niñez. De igual forma, las acciones de corto plazo que contemplará el plan de atención buscarán la rehabilitación física y psicológica de la población, que se hace necesaria debido a la fragmentación de la familia, el debilitamiento de los procesos comunitarios y la pérdida del sentido de pertenencia y el desarraigo que genera el desplazamiento. Para tal fin, es necesario además adecuar y fortalecer los centros de salud y educación en las áreas afectadas por este fenómeno.

- La generación de incentivos tales como la identificación de los derechos y títulos de propiedad de los desplazados, que contemplará devolución de tierras a sus antiguos poseedores o, en caso contrario, la inclusión de éstos como sujetos de reforma agraria.
  - La provisión de un paquete instrumental de retorno o reubicación, en la etapa de transición, por un período definido. Este paquete es indispensable en la medida en que la actividad económica de los campesinos al regresar al campo no produce ingresos inmediatos, pues la diferencia entre el período de siembra y de cosechas, incluyendo la preparación de la tierra para iniciar el cultivo, puede tomar algunos meses. Este mecanismo permitirá, además, iniciar un proceso de recuperación de la credibilidad en el Estado, credibilidad que se ha visto seriamente debilitada ante la impotencia de éste para evitar el desplazamiento de la población.
  - En los casos en que la población desplazada ya se encuentra asentada en las zonas urbanas y con el fin de mejorar sus condiciones de vida, el Plan Colombia establecerá convenios con las administraciones municipales para mejorar la provisión de servicios básicos y adicionalmente se buscará hacer uso efectivo de los mecanismos establecidos en la legislación para este propósito. En ese sentido, el gobierno examinará los aspectos críticos de la legislación y del marco institucional que impiden la puesta en práctica de las acciones en este campo.
- Prevención del desplazamiento. Con el propósito de prevenir el desplazamiento forzado el gobierno buscará, en primera instancia, fortalecer los mecanismos de seguridad a través de las instituciones militares y de policía, y adicionalmente fortalecerá los mecanismos de administración y servicios de justicia formales e informales en las regiones más afectadas por el conflicto. Como complemento a estas acciones se buscará prevenir los efectos extremos del desplazamiento sobre la



población, para lo cual se hará uso de zonas neutrales de refugio con el fin de evitar la arbitrariedad de los actores armados y disminuir el riesgo contra la vida y la integridad de las personas, sobre la base de las señales de alarma de las organizaciones y de la población. En este último aspecto, se fortalecerán las redes de alerta temprana, los observatorios de desplazamiento y los sistemas de georreferenciación del mismo, al tiempo que se establecerán mecanismos para su utilización efectiva. Adicionalmente, se apoyarán los actos ciudadanos y comunitarios de promoción de la convivencia pacífica y se buscará mejorar la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación al tiempo que se desarrollarán acciones de difusión del derecho internacional humanitario, tal y como lo establece la ley 387 de 1997. En desarrollo de la misma ley se buscará fortalecer a las autoridades departamentales y municipales para que adelanten programas de prevención y atención para esta población.

Adicionalmente, la política de prevención contempla el desarrollo de proyectos productivos participativos que tienen como fin generar alter natives económicas viables y así mismo desarrollar programas de infraestructura física y social que reduzcan la incidencia del desplazamiento por razones económicas.

Por último, y en relación con el esquema institucional de implementación de la política en todos sus aspectos, las acciones buscarán cerrar la brecha existente en la implementación a través del fortalecimiento y vinculación de las organizaciones de base y las ONG a la ejecución de sus distintos componentes. Adicionalmente, se buscará mejorar los instrumentos legales e institucionales para la atención al problema del desplazamiento establecidos en la ley 387 de 1997 y el decreto 173 de 1998, en particular en lo concerniente a la definición clara de responsabilidades institucionales, bajo una orientación netamente descentralizada. En la definición de los aspectos operativos de la política se buscará, además, el apoyo de organismos internacionales con vasta experiencia en este campo en diversos países, tales como la Organización de las Naciones Unidas y la Cruz Roja Internacional.

◆ *Desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social*

La estrategia de fortalecimiento del capital social está orientada a fortalecer o promover esquemas institucionales gubernamentales, privados o mixtos que garanticen la existencia y cumplimiento de unas “reglas de juego”, que hagan posible la articulación de las decisiones de los individuos y las empresas en forma adecuada frente a los resultados esperados, con criterios socialmente eficientes. Por otra parte, el desarrollo de este campo de acción permite generar condiciones de sostenibilidad de los procesos de reconstrucción, social, económica y cultural

adelanta dos en estas regiones. Fundamentalmente, se apoyarán programas destinados a alterar las reglas de juego y los patrones de comportamiento a través de las cuales se desarrolla y reproduce la violencia, otorgando un especial énfasis al fortalecimiento de las organizaciones locales en temas relacionados con la paz y la disminución de la violencia.

En este sentido, puesto que la fragilidad de las instituciones encargadas de la provisión de seguridad y justicia es uno de los factores primordiales de la dinámica actual de crecimiento de la violencia en el país, a través de programas de promoción de la convivencia pacífica se apoyará el desarrollo de instituciones tales como los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, las comisarias de familia, las redes contra la violencia intrafamiliar, los centros de paz o casas de justicia, así como los centros de conciliación y mediación de conflictos. Un punto de apoyo fundamental en este respecto será la vinculación y fortalecimiento de las ONG locales especializadas en el tratamiento de los efectos de la violencia en niños, jóvenes y discapacitados, particularmente los comportamientos aprendidos en relación con la resolución violenta de los conflictos. Igualmente, se promoverá el desarrollo de otras instituciones que involucran a la comunidad de manera directa, tales como veedurías tendientes a garantizar el control sobre el uso de recursos públicos y sobre la continuidad y eficacia de las acciones ejecutadas, además de organizaciones comunitarias de apoyo a los gobiernos regionales y locales en la prevención y control del crimen.

De esta manera, el énfasis de este campo de acción será el fortalecimiento de organizaciones de base para consolidar la participación mediante veedurías ciudadanas y otras acciones de la misma naturaleza, al igual que procurar la vinculación de los diferentes rangos de gobierno para lograr un fortalecimiento de lo público y lo privado. Por otra parte, con el objeto de hacer efectiva la participación de la comunidad y garantizar que ésta se apropie de los beneficios y ejerza el control social de los proyectos, el esquema fortalecerá los espacios de participación amplia y directa tales como consejos municipales de desarrollo rural, comités de beneficiarios, comités de veeduría, cabildos indígenas, entre otros. En este mismo campo, con el objeto de articular las iniciativas de paz surgidas tanto de la sociedad civil como del gobierno local y regional, el gobierno impulsará la creación de una red de multiplicadores por la paz. Esta red buscará promover el intercambio de experiencias entre las iniciativas por la paz, públicas y privadas, que se han venido desarrollando en el país, con el fin de propiciar un aprendizaje por parte de todas las entidades involucradas sobre los elementos fundamentales compartidos, que a su vez fortalezca cada una de las iniciativas. De manera complementaria, la red de multiplicadores permitirá contar con la participación de la sociedad civil en general, en la conformación de veedurías ciudadanas sobre la política de paz.

A su vez, el Plan Colombia a través de la estrategia de fortalecimiento de capital social busca profundizar la descentralización y fortalecer la presencia efectiva del Estado en el territorio para adelantar procesos de desarrollo regional donde las comunidades actúen como actor principal. La consolidación del proceso de paz y la eliminación de las causas últimas de la guerra pasan por el desarrollo de criterios regionales que convoquen el sentido de pertenencia, el compromiso y las decisiones de todos los actores del desarrollo en las regiones personas, empresas, instituciones y entidades públicas y privadas en busca de objetivos comunes de progreso y la construcción de modelos viables de producción. Estos elementos serán la base para identificar los lugares en los cuales el Plan Colombia iniciará sus acciones, y no exclusivamente con base en criterios de presencia de actores armados, cultivos ilícitos, niveles de violencia, pobreza y conflicto.

◆ *Infraestructura para la paz*

Una de las barreras para generar la dinámica del desarrollo social y económico es la inexistencia de una infraestructura adecuada que lo soporte. En muchas zonas del país esto constituye un factor preponderante para la existencia y evolución del conflicto armado. En consecuencia, como parte del Plan Colombia se promoverá y apoyará el desarrollo de proyectos de infraestructura que permitan comunicar y viabilizar económica y socialmente las actividades productivas, además de mejorar la calidad de vida de la población. Para ello, en el sector de vías se identificarán las necesidades de construcción, rehabilitación y mantenimiento de proyectos de redes secundarias y terciarias en zonas denominadas críticas de orden público, que son indispensables para asegurar el éxito de los proyectos productivos. La ejecución de los proyectos en este frente se hará de manera descentralizada e involucrará a la comunidad en la labor de veeduría de resultados. Así mismo, por la importancia de los sistemas de comunicación fluvial para la integración de las zonas más afectadas por la violencia con el resto del país se hará especial énfasis en esta opción, que implica la construcción de nuevos puertos o la adecuación de los existentes, así como el mantenimiento de los canales navegables, donde sean económica y ambientalmente viables.

Por otra parte, la estrategia de infraestructura para la paz promoverá proyectos de pequeña minería, electrificación rural, e infraestructura social, vivienda, agua potable y saneamiento e inversiones complementarias a los proyectos productivos. Por ejemplo, si existe un proyecto productivo que implique una reorganización de la población en torno a una nueva asignación de tierras se proveerán las condiciones en infraestructura, vivienda, servicios y carreteras, necesarias para llevar a buen término la reubicación de la población. Así mismo, en el marco de integralidad que promueve el Plan Colombia se buscará desarrollar la

infraestructura productiva, tal como centros de acopio, almacenamiento e intercambio, y mataderos, entre otros.

Si bien los proyectos de infraestructura, por cuanto son un complemento fundamental de los demás programas del Plan Colombia, serán pues todos en marcha con recursos que para tal fin destine el Plan, su ejecución estará a cargo de las entidades públicas responsables de la inversión en este campo.

◆ *Promoción de la sostenibilidad ambiental*

A este nivel, el Plan Colombia considera las interrelaciones que se generan entre la población y el medio natural en el proceso de ocupación, transformación y uso del territorio nacional. En este sentido se considera que los proyectos deben ser sustentables, entendido esto como la aplicación de un modelo de desarrollo que busca el equilibrio entre el crecimiento económico, la elevación de la calidad de vida de la población y la conservación de los recursos naturales. La gestión del medio ambiente y de los recursos naturales propenderá por el restablecimiento del equilibrio necesario entre el uso y la conservación de los recursos, de tal manera que se garantice la renovación permanente de éstos y en consecuencia el sustento futuro de la población en condiciones de bien estar. Para ello se promoverán alternativas productivas y de aprovechamiento sostenibles, mediante las cuales las comunidades asuman su responsabilidad en la gestión ambiental local y regional.

Así mismo, el Plan Colombia adoptará criterios de apoyo a la gestión ambiental de las regiones y a la concertación entre los distintos actores involucrados, con el fin de generar compromisos que tengan en cuenta el valor de los elementos, recursos y productos de un área, las ventajas comparativas, la competitividad de las distintas regiones y los recursos naturales que se ven afectados. De la misma manera, se busca que los ecosistemas sigan prestando sus servicios ambientales y se prevenga su deterioro. En este sentido, el campo ambiental está en la base de todas las acciones que comprende el Plan Colombia, por cuanto la sostenibilidad es un requisito para el desarrollo integral de las regiones. De manera más específica se buscará generar beneficios sociales en las comunidades, al igual que empleo y mayores niveles de ingreso por medio de la provisión de bienes y servicios ambientales.

Dentro de los programas para ser impulsados en este componente se encuentra la explotación de productos forestales, los proyectos silviculturales y el programa de parques naturales. En cuanto a los productos forestales, la producción de madera se realizará con la aplicación de esquemas de manejo y ordenamiento de bosques para asegurar la sostenibilidad de la producción y la conservación de este recurso.

Con este fin, se promoverá, con las comunidades asentadas y las instituciones respectivas en las áreas de conflicto y de cultivos ilícitos la formulación y puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial, planes de manejo y de establecimiento y manejo forestal, la organización comunitaria en grupos asociativos y cooperativos, la transferencia de tecnología, la transformación y manufactura secundaria de los productos y servicios del bosque y su comercialización, bajo la premisa de generar un excedente económico a través de un mayor valor agregado, dentro del esquema de cadena productiva.

Los proyectos silviculturales, por su parte, pretenden promover el uso productivo de las reservas forestales y de los bosques por medio de la explotación sostenible de los recursos forestales para usos distintos al maderero, que generen un elevado valor agregado, tales como los medicinales. Igualmente, se incluye también la dimensión de conservación con posibilidades productivas, es decir, proyectos en los cuales los campesinos deriven un ingreso por la plantación y el mantenimiento de bosques productores y protectores que ayuden a recuperar la biodiversidad en las zonas de conflicto. Por otra parte, las zonas de amortiguación y los parques naturales nacionales son el escenario primordial para la pro visión de servicios ambientales, especialmente el de ecoturismo, que además de su elevado potencial, representa una posibilidad productiva de significativa rentabilidad. No obstante, es necesario emprender proyectos en los cuales la comunidad participe activamente en la prestación de servicios ambientales en los Parques Nacionales, para hacer que los beneficios económicos de los mismos recaigan verdaderamente sobre los pobladores asentados en su periferia.

## **B. POLÍTICA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA Y LA DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA EN LAS ZONAS URBANAS**

Una estrategia de paz integral requiere que la negociación del conflicto armado sea acompañada de estrategias de lucha contra la violencia en otros ámbitos, en particular en el urbano, pues es claro que el recrudescimiento del conflicto armado ha incidido positivamente en la violencia ordinaria que se concentra en mayor medida en las ciudades, principal mente a través de fenómenos como el desplazamiento forzado, el surgimiento de milicias y células guerrilleras urbanas, la descomposición de los procesos sociales o la legitimación de la fuerza para dirimir conflictos, entre otros muchos factores.

Un elemento novedoso de la política para promover la convivencia y disminuir la violencia en las ciudades es la implementación de programas con un mayor énfasis en la prevención de la violencia y en el desarrollo de códigos de convivencia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos en las ciudades. Sin embargo, la política también involucrará medidas de control,

buscando ante todo una combinación adecuada entre la prevención y el control del delito.

Aparte de la existencia de una estrecha relación entre el conflicto armado y la violencia urbana, entre los factores que más afectan negativamente la seguridad y la convivencia, se reconocen: (i) la aparente pérdida de los valores y patrones de comportamiento y orden social tradicionales de la sociedad colombiana; (ii) el consumo alto y episódico de bebidas alcohólicas; (iii) el fácil acceso a las armas de fuego; (iv) la impunidad; (v) la baja credibilidad de las instituciones de justicia y policía; (vi) el tipo de actitudes y relaciones personales que favorecen la respuesta violenta al conflicto, y (vii) el inapropiado tratamiento de los temas de violencia por parte de los medios de comunicación.

Al reconocer el grado de incidencia de estos factores sobre la violencia del país, pero en particular sobre la violencia urbana, la política del gobierno promoverá y fortalecerá acciones dirigidas a afectar, a través de la prevención, la intervención y el control, los llamados factores de riesgo en la generación de la violencia. Fundamentalmente, a través de la pedagogía, la comunicación, la promoción de acciones locales y el diseño de políticas nacionales tendientes a alterar los patrones de comportamiento y las formas a través de las cuales se desarrolla y reproduce la violencia, en temas como el alto y episódico consumo de alcohol y sus consecuencias, el control al porte de armas de fuego, el fortalecimiento de las reglas de tráfico urbano, la promoción de la negociación en la resolución de situaciones de conflicto y la educación hacia el respeto por la diferencia de familia, género, raza, así como la tolerancia entre clases sociales. La pedagogía para la convivencia y la tolerancia entre los ciudadanos utilizará como herramienta fundamental, si bien no exclusiva, a los medios de comunicación.

Tomando en cuenta que la atención a los jóvenes y los niños es considerada una de las más eficaces intervenciones en la prevención del crimen, la política de convivencia proveerá soporte a una variedad de actividades dirigidas a asistir jóvenes infractores y, en especial, menores en alto riesgo. Estas actividades incluyen la provisión de alternativas frente al delito, tales como empleo, recreación, oportunidades educativas y capacitación laboral.

Por otra parte, puesto que la fragilidad de las instituciones encargadas de la administración de justicia es otro de los factores primordiales en la dinámica actual de crecimiento de la violencia en las ciudades, la política de convivencia también apoyará el desarrollo y aplicación de diferentes mecanismos alternativos de resolución de conflictos, buscando mejorar la operación del sistema judicial y acercar la justicia al ciudadano. Entre estos mecanismos se cuentan las comisarías de familia, las redes contra la violencia intrafamiliar, los consultorios jurídicos en las universidades, los centros de paz o casas de justicia en zonas

marginales y de alto conflicto, así como los centros de conciliación y mediación de conflictos. En cuanto a la provisión de seguridad, la política fortalecerá culturalmente a la Policía Nacional por medio del entrenamiento y la educación de sus miembros, con el objeto de mejorar sus habilidades e incrementar el sentido de su responsabilidad como servidores públicos dentro de la comunidad.

Finalmente, la política de convivencia, al igual que las demás estrategias propuestas por el gobierno, como parte de la política integral de paz, estará fundamentada en una participación activa de la sociedad civil, garantizando de esta forma el uso apropiado de los recursos públicos, la continuidad de las acciones ejecutadas y la promoción del desarrollo de instituciones civiles que contribuyan a controlar y prevenir la criminalidad.

De esta manera, al comenzar a actuar con políticas distintas a las tradicionales, la criminalidad empezará a disminuir en las ciudades donde estas políticas se desarrollarán. Así mismo, la política de convivencia y paz ciudadana permitirá cerrar la brecha en el tradicional tratamiento de la violencia por parte del Estado, el cual ha tendido a abordar sólo una parte del problema, el problema político y de delincuencia organizada, subestimando en gran medida otras fuentes generadoras de violencia. Al involucrar el contexto urbano en el foco de las políticas públicas, este gobierno sentará las bases de una estrategia integral de paz que permitirá generar las condiciones para mejorar la convivencia y disminuir la violencia en el país.

### **C. INSTRUMENTOS FINANCIEROS**

Como un instrumento para financiar parcialmente las estrategias aquí planteadas, se creará el Fondo de Inversión para la Paz, FTP. Con éste, el gobierno nacional reconoce que las estrategias de resolución del conflicto armado y para la disminución de la violencia en un marco integral deben estar acompañadas de un instrumento que permita realizar inversiones y cubrir una serie de gastos paralelos al proceso de paz, antes, durante y después de eventuales negociaciones con los grupos alzados en armas. Igualmente, reconoce que lograr la paz y sostener posteriormente el proceso puede requerir de una inversión similar o mayor a los costos que actualmente genera la violencia. Por otra parte, puesto que estos costos sociales y económicos afectan de manera generalizada a toda la población, como tal, los beneficios de lograr la paz tendrán como principal beneficiario a la sociedad civil como un todo. En consecuencia, el gobierno ha propuesto la creación de un Fondo de Inversión para la Paz, HP, que será el mecanismo financiero para la construcción del FIP paz y la principal herramienta para la financiación del Plan Colombia. La premisa central del Fondo es que la inversión necesaria para lograr la paz debe ser asumida por toda la sociedad.

En el marco anteriormente descrito, el Fondo de Paz es, en primer lugar, el instrumento que permitirá materializar los compromisos de la sociedad colombiana con el proceso de paz en el país. Así concebido, el Fondo recoge un radical cambio de actitud que se ha venido produciendo en el país, en virtud del cual la sociedad colombiana ha pasado de exigirle exclusivamente al Estado el logro de la paz como claramente sucedió durante la primera mitad de los años noventa, a convencerse de que su consecución requiere del compromiso de toda la sociedad y de su participación continua y activa. Igualmente, durante los últimos meses ha habido una intención explícita por parte de gobiernos de otros países como España, Estados Unidos o Noruega, entidades multilaterales como el Banco Mundial, el BID y organismos internacionales (ONU) de apoyar política y financieramente el proceso de resolución del conflicto armado en el país. De la misma manera que en el caso de la sociedad civil, el Fondo de Paz es también la herramienta adecuada para concretar y canalizar buena parte de este compromiso internacional con la paz en Colombia.

En segundo lugar, el Fondo de Paz es el mecanismo más apropiado para capturar el dividendo de la paz, en la medida en que permitirá reorientar recursos hacia actividades más productivas desde el punto de vista social y económico, particularmente en zonas de conflicto y en áreas deprimidas por efecto de la violencia.

Finalmente, el Fondo de Paz es el instrumento más adecuado para acompañar el desarrollo del proceso de resolución del conflicto armado. En las etapas previas a las negociaciones con los actores del conflicto es necesario focalizar acciones e inversiones en aquellas zonas donde éste ha tomado un carácter endémico y la presencia del Estado debe asumir formas alternativas a la militar exclusivamente. El proceso de diálogo y negociaciones requiere igualmente de recursos que garanticen su estabilidad, tales como desmovilización temporal de combatientes, despeje de zonas de diálogo, entre otros. De la misma manera, la etapa post-conflicto no solamente demandará reformas estructurales, sino acciones e inversiones que garanticen la sostenibilidad de la paz, producto de los acuerdos logrados en las mesas de negociación.

Además de este tipo de acciones estrictamente relacionadas con el conflicto armado, el FIP, también contempla el apoyo a programas dirigidos a contrarrestar otras manifestaciones de la criminalidad y la violencia como las del contexto urbano, cuyo costo social puede ser incluso superior al generado por el conflicto armado. Aunque este último, por su naturaleza, tiende a concentrar la mayor atención, tanto nacional como internacional, es claro que la violencia urbana, delincuencia y criminalidad difusa tienen un profundo impacto en términos de costos totales para la sociedad. En esta medida, el gobierno reconoce que la paz en Colombia no se logra simplemente con la negociación directa con los grupos



alzados en armas, sino enfrentando integralmente el problema de violencia en el país. Bajo esta premisa, el Fondo de Paz ha sido diseñado de manera tal que otras actividades que no están estrictamente relacionadas con el conflicto armado, pero que pueden ser exacerbadas por éste, deben recibir tratamiento especial dentro de su marco de acción.



## SECTOR AGROPECUARIO

---

El sector agropecuario asumirá un papel prioritario en el Cambio para construir la paz, que surge de la profunda convicción de que el abandono que ha sufrido el campo durante décadas por parte de la sociedad colombiana y del Estado es una de las causas que hoy tienen a Colombia dividida entre el país urbano y el país rural, y entre el país moderno y el país atrasado.

La pobreza continúa afectando a más del 65% de la población rural y las escasas oportunidades de progreso y de empleo lícito a que han llevado los procesos de reestructuración del sector agropecuario en la presente década representan unos obstáculos muy importantes para afianzar la paz en Colombia.

A su vez, la población rural menos favorecida se localiza en gran medida en zonas ecológicamente frágiles y desarrolla sus actividades aplicando sistemas intensivos de producción, lo cual ocasiona un deterioro acelerado de recursos naturales estratégicos. Esto hace necesario un gran esfuerzo para mejorar el acceso de los productores del campo a recursos y tecnologías sostenibles que les permitan progresar y frenen la pérdida de recursos naturales valiosos para el país.

Para modificar este escenario se necesita que el Estado genere las condiciones para que la sociedad vuelva sus ojos al campo para invertir en proyectos productivos, generar riqueza y empleo, explotando las ventajas competitivas con tecnologías adecuadas, utilizando la mano de obra nacional y respetando el principio de sostenibilidad de los recursos productivos.

El sector agropecuario constituye aún la principal fuente de empleo y de seguridad económica para la población rural. En consecuencia, los esfuerzos de desarrollo del campo para consolidar la paz reconocerán el papel primordial de la agricultura y los alimentos tanto para la producción campesina, como para dinamizar mediante inversiones muchas actividades de servicios, comercio, transportes y procesamiento, a lo largo de las distintas cadenas productivas.

Por otra parte, la reactivación del sector agropecuario contribuye significativamente a lograr los propósitos de estabilización económica previstos. La

gran volatilidad que hoy caracteriza el mercado internacional de capitales hace que en una economía con desequilibrios tan altos como la nuestra existan riesgos considerables de fuertes ajustes cambiarios. Si el peso de las importaciones en la oferta interna de alimentos es alto y si los precios de éstos contribuyen significativamente a la inflación, el impacto que podría ocasionar una devaluación brusca en los precios de los bienes básicos sería muy alto. Esto quebraría la tendencia descendente de la inflación y golpearía seriamente los ingresos reales de la población más pobre.

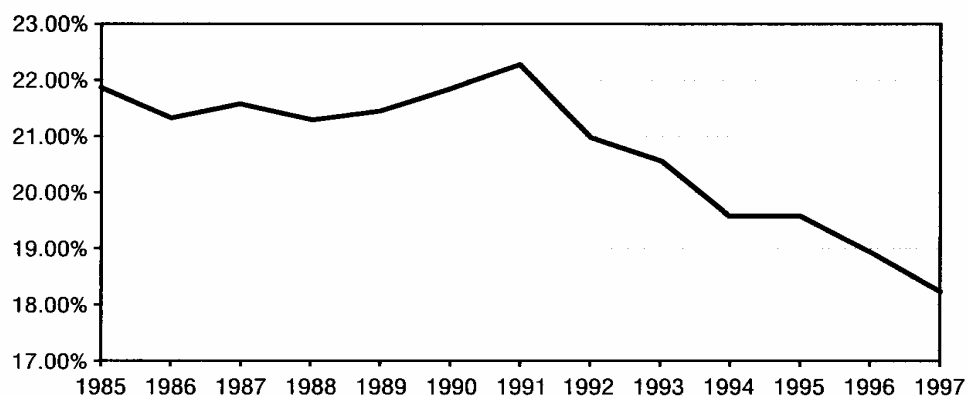
En tal sentido, es conveniente para el país que se promueva una producción interna de alimentos básicos en condiciones competitivas y sin distorsiones comerciales, mediante la reactivación de la inversión agrícola y el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias promisorias.

Esto demanda el diseño de instrumentos claros y transparentes y de apoyo a las iniciativas empresariales y campesinas que busquen generar riqueza y bienestar. Se trata de otorgar subsidios o exenciones a quienes inviertan en el campo y generen empleo.

#### **A. DIAGNÓSTICO: ESTANCAMIENTO RELATIVO Y RECOMPOSICIÓN**

Durante la última década, el sector agropecuario muestra una tendencia paulatina hacia el estancamiento. De una tasa promedio de crecimiento del PIB del 4.2% en el período 1986-1989, en la presente década tan sólo ha crecido al 2%, con tasas negativas de -1.2% y -0.4% en 1996 y 1997 respectivamente (Cuadro 4.1). Cálculos preliminares para 1998 advierten que el crecimiento del sector no superará el 1%. Si bien es natural en el proceso de desarrollo que la participación del sector agro pecuario vaya perdiendo peso en el producto total, más por el gran dinamismo de otros sectores, la marcada caída que se observa de la participación del sector en el producto total a partir de 1991 confirma el relativo estancamiento del agro (Gráfico 4.2).

Al descomponer el valor de la producción del sector en cultivos transitorios, permanentes, café y la actividad pecuaria (cuadros 4.2 y 4.3), se encuentra que la dinámica del crecimiento ha sido muy disímil entre los diferentes subsectores. Por una parte, los cultivos transitorios pasaron de tasas positivas de crecimiento, 4.8% en promedio en el período 1986-1989, a tasas negativas de -2.3% en el período 1990 -1997; en su interior, los cereales y las oleaginosas tuvieron caídas del -2.6% y -4.5% respectivamente en el último período. Por el contrario, otros transitorios como la papa y las hortalizas mantuvieron una tasa positiva de crecimiento.

**GRÁFICO 4.2****Participación del sector agropecuario en el PIB**

Fuente: División de Síntesis y Cuentas Nacionales, Dane.

**CUADRO 4.1****Crecimiento del producto interno bruto anual por ramas de actividad**

Actividad	1986	1987	1988	1989	1990
<b>I. Agricultura, caza, silvicultura y pesca</b>	<b>3.38%</b>	<b>6.38%</b>	<b>2.77%</b>	<b>4.30%</b>	<b>5.83%</b>
(01+02+03) agropecuario	3.35%	6.38%	2.85%	4.33%	5.91%
Agropecuario sin café					
01. Café pergamino	-5.09%	21.18%	-8.93%	-6.11%	27.89%
02. Otros agrícolas	4.88%	4.49%	3.64%	6.54%	4.12%
03. Producción pecuaria	4.43%	4.42%	5.75%	5.10%	2.57%
04. Productos de la silvicultura, tala y corta	-0.39%	10.02%	0.54%	3.83%	4.93%
05. Productos de la pesca y de la caza	8.07%	3.48%	0.94%	3.06%	2.80%
Construcciones agrícolas	-0.19%	0.07%	0.08%	0.20%	-0.37%
<b>II. Explotación de minas y canteras</b>	<b>62.14%</b>	<b>24.09%</b>	<b>4.53%</b>	<b>11.64%</b>	<b>5.92%</b>
<b>III. Industria manufacturera total</b>	<b>5.95%</b>	<b>6.22%</b>	<b>1.90%</b>	<b>5.62%</b>	<b>4.23%</b>
<b>IV. Electricidad, gas y agua</b>	<b>6.01%</b>	<b>8.92%</b>	<b>5.29%</b>	<b>5.25%</b>	<b>3.77%</b>
<b>V. Construcción y obras públicas</b>	<b>4.87%</b>	<b>-10.04%</b>	<b>13.19%</b>	<b>-8.14%</b>	<b>-20.31%</b>
<b>VI. Comercio, restaurantes y hoteles</b>	<b>3.59%</b>	<b>4.42%</b>	<b>5.02%</b>	<b>1.84%</b>	<b>2.82%</b>
<b>VII. Transporte, almacenamiento y comunicaciones</b>	<b>0.95%</b>	<b>3.34%</b>	<b>3.43%</b>	<b>3.22%</b>	<b>3.74%</b>
<b>VIII. Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas</b>	<b>4.39%</b>	<b>5.30%</b>	<b>7.92%</b>	<b>2.24%</b>	<b>6.20%</b>
<b>IX. Servicios comunales, sociales y personales</b>	<b>5.29%</b>	<b>6.41%</b>	<b>5.16%</b>	<b>3.29%</b>	<b>2.75%</b>
<b>Subtotal: valor agregado</b>	<b>5.74%</b>	<b>5.39%</b>	<b>3.94%</b>	<b>3.62%</b>	<b>3.86%</b>
(Más) derechos e impuestos sobre importaciones	8.94%	4.65%	8.31%	-3.28%	9.76%
<b>Total PIB por el lado de la oferta</b>	<b>5.82%</b>	<b>5.37%</b>	<b>4.06%</b>	<b>3.41%</b>	<b>4.02%</b>

Continúa

Los cultivos permanentes, pese a que tuvieron una disminución en la dinámica de crecimiento, mantuvieron tasas importantes durante la presente década. De 4.5% entre 1986-1989, pasaron a 4.3% entre 1990-1997. El café, que continúa como el principal producto del sector, también presentó variaciones sustanciales en periodos cortos, aunque mantuvo un pequeño crecimiento en los dos periodos analizados, al pasar de 0.2% a 0.7%. El subsector pecuario, por su parte, mantuvo en la presente década su dinámica de crecimiento con una tasa promedio de 3.6%.

**CUADRO 4.1**
*Continuación*

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1986-1989	1990-1997
4.16%	-1.84%	3.24%	0.94%	5.24%	-1.17%	-0.38%	4.21%	2.00%
4.11%	-1.97%	3.47%	1.10%	5.69%	-0.99%	-0.36%	4.23%	2.12%
				4.61%	1.20%	0.00%		1.94%
14.72%	-1.15%	-15.24%	-12.67%	15.29%	-18.58%	-3.99%	0.26%	0.78%
1.77%	-2.95%	5.86%	-0.11%	4.38%	-3.13%	-1.50%	4.89%	1.05%
3.34%	-1.33%	7.39%	5.76%	6.48%	4.86%	1.18%	4.93%	3.78%
2.27%	3.50%	5.71%	8.40%	56.42%	-6.64%	-0.84%	3.50%	9.22%
8.70%	-0.75%	-10.29%	-16.13%				3.89%	-3.13%
-0.60%	-0.74%	0.36%	-0.75%				0.04%	-0.42%
-0.64%	-3.88%	-1.66%	1.63%	17.76%	10.91%	4.70%	25.60%	4.34%
0.82%	4.48%	1.65%	1.56%	1.01%	-1.20%	2.07%	4.92%	1.83%
3.06%	-5.80%	14.03%	6.15%	6.16%	1.20%	3.98%	6.37%	4.07%
9.35%	7.26%	18.20%	19.23%	5.24%	-3.65%	2.05%	-0.03%	4.67%
0.43%	2.55%	9.14%	6.08%	5.19%	2.35%	3.19%	3.72%	3.97%
3.44%	5.33%	4.35%	5.80%	5.99%	2.72%	5.68%	2.74%	4.63%
4.94%	3.54%	5.29%	13.02%	4.54%	7.82%	3.89%	4.96%	6.15%
1.03%	8.51%	1.05%	3.81%	7.37%	8.23%	4.66%	5.04%	4.68%
2.36%	3.10%	3.75%	4.71%	4.93%	2.30%	2.73%	4.67%	3.47%
-1.36%	36.68%	48.19%	25.99%	11.80%	3.12%	10.10%	4.65%	18.04%
2.25%	4.04%	5.39%	5.81%	5.36%	2.35%	3.21%	4.67%	4.06%

Fuente: Dane.

Esta dinámica diferenciada de crecimiento ha generado una nueva composición de la producción del sector, en la cual los cultivos transitorios pasaron de representar el 24.3% en 1985 a tan sólo 17.5% en 1997. Los cultivos permanentes aumentaron su participación de 28.4% en 1985 a 34.3% en 1997. De otra parte, el café perdió participación al pasar de 12.1% en 1985 a 8.4% en 1997, mientras que el subsector pecuario pasó de representar el 35.1% en 1985 a 39.8% en 1997.

Los fenómenos descritos se reflejan en una contracción y recomposición del área cultivada. En efecto, el área agrícola se redujo en unas 800 mil hectáreas desde comienzos de la década hasta 1997 (Cuadro 4.4). La disminución se concentra en los cultivos transitorios (880 mil hectáreas) y en café (150 mil hectáreas), mientras que los permanentes en general presentaron un aumento de 200 mil hectáreas.

**CUADRO 4.2**

**Evolución de la producción agropecuaria por productos, 1985-1997**  
Millones de pesos constantes de 1975

Cultivos	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Transitorios	28827.1	30239.9	31176.8	32464.3	34718.5	35612.9
Cereales	12009.5	12048.1	13564.3	13457.8	15153.7	16523.5
Oleaginosas	6327.6	7016.1	6178.2	6691.9	6483.3	7695.7
Otros	10490.0	11175.6	11434.3	12314.7	13081.6	11393.7
Permanentes	33603.8	34890.5	37116.8	38687.5	40095.8	42962.5
Exportables	16707.6	17450.9	18963.0	20608.0	21917.4	23465.8
Otros	16896.2	17439.6	18153.8	18079.5	18178.4	19496.7
Agricultura sin café	62430.9	65130.3	68293.6	71151.8	74814.3	78575.3
Café	14384.2	13684.2	16573.8	15088.1	14136.4	17990.5
Total pecuario	41586.6	42832.4	43640.6	46554.7	49208.6	51926.6
Agropecuario sin café	104017.49	107962.74	111934.1419	117706.5281	124022.9144	130501.968
Total agropecuario	118401.69	121646.90	128507.9079	132794.6082	138159.2867	148492.4372

*Continúa*

Analizada la información sobre contracción de áreas en cultivos transitorios y crecimiento menor en cultivos permanentes es claro que la política agropecuaria habría debido facilitar esta transformación diseñando los instrumentos adecuados, ajustándolos además a las particularidades de los cultivos permanentes, como el tardío rendimiento de la inversión y el riesgo asociado al hecho de que en muchos casos son nuevos.

Como contrapartida de la recomposición mencionada se observó en el período un aumento general de la productividad por hectárea de la agricultura y de los distintos tipos de cultivos.

Dentro del subsector pecuario también tuvo lugar una recomposición en la presente década. En efecto, el sector avícola y el sector lechero mostraron un crecimiento importante. De una participación del 27% y 20% respectivamente dentro del PIB del sector pecuario en 1985, pasan a representar el 36% y 24% en 1996. Este aumento de participación se produjo en detrimento de la participación de la carne.

**CUADRO 4.2**

Continuación

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
34506.4	30415.1	30776.6	31122.7	30559.7	29023.3	28500.5
15360.7	14025.7	13631.6	14036.9	13243.9	12115.4	12100.4
8012.2	6042.0	5000.6	4769.7	5018.3	4675.1	4172.1
11133.5	10347.4	12144.4	12316.1	12297.5	12232.8	12228.0
45365.1	49398.8	51455.5	53181.1	55009.1	55891.1	55877.2
25221.9	27760.2	29113.6	30875.9	31098.0	31390.4	31874.6
20143.2	21638.6	22341.9	22305.2	23911.1	24500.7	24002.6
79871.5	79813.9	82232.1	84303.8	85568.7	84914.4	84377.7
20668.0	20559.4	17420.7	15369.1	17497.4	14294.8	13673.9
52414.8	50443.8	53242.0	56564.0	61201.9	63594.9	64893.9
132286.3341	130257.7923	135474.0748	140867.8073	146770.6379	148509.3	149271.6
152954.3594	150817.2335	152894.7968	156236.9285	164268.0075	162804.1	162945.5

Fuente: Minagricultura y Desarrollo Rural. Café: Federecafé. Flores: Dane.

**CUADRO 4.3**

## Variación porcentual de la producción agropecuaria

Cultivos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1986 - 1990	1990 - 1997
Transitorios	4.9	3.1	4.1	6.9	2.6	-3.1	-11.9	1.2	1.1	-1.8	-5.0	-1.8	4.8	-2.3
Cereales	0.3	12.6	-0.8	12.6	9.0	-7.0	-8.7	-2.8	3.0	-5.6	-8.5	-0.1	6.2	-2.6
Oleaginosas	10.9	-11.9	8.3	-3.1	18.7	4.1	-24.6	-17.2	-4.6	5.2	-6.8	-10.8	1.0	-4.5
Otros	6.5	2.3	7.7	6.2	-12.9	-2.3	-7.1	17.4	1.4	-0.2	-0.5	0.0	5.7	-0.5
Permanentes	3.8	6.4	4.2	3.6	7.1	5.6	8.9	4.2	3.4	3.4	1.6	0.0	4.5	4.3
Exportables	4.4	8.7	8.7	6.4	7.1	7.5	10.1	4.9	6.1	0.7	0.9	1.5	7.0	4.8
Otros	3.2	4.1	-0.4	0.5	7.3	3.3	7.4	3.3	-0.2	7.2	2.5	-2.0	1.9	3.6
Agricultura sin café	4.3	4.9	4.2	5.1	5.0	1.6	-0.1	3.0	2.5	1.5	-0.8	-0.6	4.6	1.5
Café	-4.9	21.1	-9.0	-6.3	27.3	14.9	-0.5	-15.3	-11.8	13.8	-18.3	-4.3	0.2	0.7
Total agricultura	2.6	7.7	1.6	3.1	8.6	4.1	-0.2	-0.7	0.0	3.4	-3.7	-1.2	3.8	1.3
Total pecuario	3.0	1.9	6.7	5.7	5.5	0.9	-3.8	5.5	6.2	8.2	3.9	2.0	4.3	3.6
Agropecuaria sin café	3.8	3.7	5.2	5.4	5.2	1.4	-1.5	4.0	4.0	4.2	1.2	0.5	4.5	2.4
Total agropecuario	2.7	5.6	3.3	4.0	7.5	3.0	-1.4	1.4	2.2	5.1	-0.9	0.1	3.9	2.1

Fuente: Minagricultura y Desarrollo Rural. Café: Federecafé. Flores: Dane.

## 1. Composición regional

Una dimensión importante de las transformaciones observadas en la última década en el sector agropecuario es la recomposición regional de la producción y uso de la tierra. El balance, comparando la situación de hectáreas cultivadas entre 1990 y 1997, muestra una contracción global de -827.2 mil hectáreas, siendo las regiones caribe, occidental y centro-oriente las que sufrieron mayores reducciones.

El fenómeno anterior está explicado, en todos los casos, por una caída importante de los cultivos transitorios, neutralizada parcialmente por un incremento en las áreas sembradas en cultivos permanentes. En efecto, la contracción del área en cultivos transitorios fue del orden de -879 mil hectáreas, mientras el incremento en permanentes fue de 204 mil hectáreas.

Desde el punto de vista regional, si se tiene en cuenta la reducción absoluta de área cultivada es claro que la preocupación por reactivar la producción agropecuaria deberá favorecer las regiones caribe, occidental y centro-oriente, en orden de importancia.

## 2. Empleo

En el período 1991-1997, la tasa de desempleo rural pasó de 3.5% a 5.8%. Esto se reflejó en la pérdida de más de 228.500 puestos de trabajo en el sector agropecuario. Adicionalmente, el porcentaje de población rural subempleada en 1997 era de 19% lo cual indica que la agricultura y la ganadería no han contribuido a generar puestos adicionales, y que las condiciones de trabajo en el sector rural se han deteriorado considerablemente.

Quizás la transformación más importante ha sido la recomposición sectorial del empleo. En 1991, el 59% del empleo rural era generado por las actividades agrícolas, porcentaje que se redujo al 55% en los últimos años.

**CUADRO 4.4**

**Superficie cosechada de los cultivos agrícolas, 1985-1997**  
(Miles de hectáreas)

Cultivos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Transitorios	1852.3	1931.2	2004.9	2137.0		2499.9	2354.7	2067.9	2006.5	2028.2	1892.3	1715.1	1620.8
Cereales	1194.3	1234.8	1354.4	1411.1	1610.1	1742.0	1610.2	1440.7	1405.7	1458.7	1310.3	1156.0	1099.2
Oleaginosas	413.6	427.9	383.2	435.5	431.5	497.1	495.2	395.0	323.9	294.3	311.0	289.0	254.4
Otros	244.4	268.4	267.3	290.5	296.6	260.8	249.3	232.2	276.9	275.3	271.1	270.2	267.1
Permanentes	1122.1	1121.0	1159.5	1182.9	1236.7	1243.7	1253.9	1306.9	1352.8	1376.3	1433.3	1472.4	1447.8
Exportables	286.3	289.6	306.1	329.6	349.5	377.0	396.0	421.7	436.7	428.9	475.4	484.1	485.3
Otros	835.8	831.4	853.4	853.4	887.2	866.7	857.9	885.2	916.1	947.4	957.8	988.3	962.5
Agricultura sin café	2974.3	3052.2	3164.4	3319.9	3574.9	3743.6	3608.6	3374.8	3359.3	3404.6	3325.6	3187.5	3068.6
Café	1041.4	1061.1	1049.0	1061.1	1030.0	1021.3	1013.0	991.1	968.1	939.5	899.2	883.5	869.2
Total agricultura	4015.8	4113.3	4213.4	4381.0	4604.8	4764.9	4621.6	4365.9	4327.5	4344.1	4224.8	4071.0	3937.7

Fuente: Minagricultura y Desarrollo Rural.



Esta recomposición se ha dado hacia una mayor ocupación en servicios tales como comercio, transporte y servicios financieros<sup>1</sup>.

La disminución de puestos de trabajo en el sector rural, obedeció a la drástica caída de los cultivos transitorios y a la crisis que la caficultura registra desde 1993, aunque en parte se ha mitigado gracias al espacio que han ganado los cultivos permanentes (Misión Rural, 1998).

### **3. Comercio exterior**

Pese al panorama descrito anteriormente, en el frente externo la evolución de las exportaciones de origen agrícola y agroindustrial tuvieron un desempeño satisfactorio. En efecto, entre 1990 y 1997 crecieron a una tasa anual promedio de 10.7%, pasando de US\$ 2.503.9 millones a US\$ 4.387.2 millones, con lo cual aumentó ligeramente su participación en el valor total de las exportaciones de 37.2% a 38%.

Por su parte, las importaciones de productos de origen agropecuario y agroindustrial tuvieron un incremento mucho mayor al de las exportaciones, creciendo en el mismo período a una tasa promedio del 50.1% por año que las llevó a aumentar de US\$ 433.6 millones en 1990 a US\$ 1.955.2 millones en 1997. De esta manera, aumentó su participación en el total de las importaciones de 8.3% a 13.8%.

La balanza comercial agropecuaria y agroindustrial, aun con el mayor dinamismo observado en las importaciones, se mantiene superavitario. En efecto, de un superávit de US\$ 2.070 millones en 1990 se pasó a US\$ 2.432 millones en 1997.

De las cifras anteriores se infiere que las mayores importaciones de bienes agropecuarios desplazaron parcialmente la producción de cultivos transitorios y contribuyeron a satisfacer el crecimiento de la demanda doméstica, avicultura, por ejemplo, y de las exportaciones de bienes del sector agroindustrial, caso de la galletería.

### **4. Instituciones: recursos gastados de manera ineficiente**

El gasto público de inversión en el sector agropecuario durante la presente década tuvo un comportamiento creciente hasta 1996, momento a partir del cual se contrajo hasta llegar en 1998 a un nivel comparable al de 1991, el más bajo de la década. Como porcentaje del gasto público del gobierno central, el gasto

---

<sup>1</sup> Cálculos DNP - UDA. Con base Dane: Encuesta Nacional de Hogares EH/18/97.

destinado al sector llegó a representar a comienzos de la década del noventa algo más del 6%, cifra que se redujo paulatinamente hasta alcanzar el 2% en 1997.

Al desagregar este gasto entre funcionamiento e inversión se observa a lo largo de la década, que los gastos de funcionamiento han permanecido estables alrededor de \$120 mil millones (pesos de 1998), mientras que variaciones principales se han presentado en los gastos de inversión.

En el INCORA el gasto de funcionamiento ha representado históricamente más del 50% del monto destinado a programas de reforma agraria. A mediados de 1998, este instituto contaba con 1.470 funcionarios, lo que se ha reflejado en altos costos de la inversión por cada familia beneficiada.

El INAT, por su parte, es una entidad costosa en relación con los programas que ejecuta. Cuenta con cerca de 840 funcionarios, de los cuales aproximadamente el 40% están ubicados en Santa Fe de Bogotá y el resto en las veinte regionales. En el cuatrienio anterior tan sólo se adecuaron 23.500 ha. de 210 mil programadas en 1994. En el INPA, el gasto de funcionamiento llega a ser superior al monto destinado a la inversión.

Las inversiones del Estado se hacen con la perspectiva de estimular y promover la producción agropecuaria, pero los resultados, en gran medida, difieren de los objetivos planteados. Prueba de ello son los constantes y reiterados cuestionamientos que se han hecho a las entidades del sector.

El análisis de la información disponible permite concluir que las entidades se encuentran demasiado centralizadas en su operación y que han tenido muchos programas dispersos para apoyar al sector rural.

En síntesis, el sector muestra los siguientes problemas: (i) centralismo excesivo; (u) personal excesivo; (iii) demasiados objetivos de política, que impiden la focalización y la eficiencia del gasto. Estos elementos permiten poner en tela de juicio la efectividad de las instituciones del Estado para atender las necesidades del sector agropecuario y facilitar su crecimiento y transformación hacia una agricultura más competitiva en un contexto globalizado.

## **5. Sostenibilidad productiva**

La adopción de sistemas y prácticas productivas inadecuadas con relación al aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y la inequitativa distribución de los factores de producción, entre otros, son factores que afectan y vulneran la sostenibilidad de las actividades productivas agropecuarias y de desarrollo rural, provocando a largo plazo un agudo deterioro ambiental.

En la planificación agropecuaria no se ha considerado de manera adecuada la potencialidad de los suelos, de acuerdo con sus condiciones agroecológicas, para promover de manera sostenible y competitiva el desarrollo de actividades productivas<sup>2</sup>.

Existe igualmente un desequilibrio en cuanto al manejo y aprovechamiento del agua en actividades productivas, particularmente en la incorporación de nuevas áreas bajo riego, pues sólo se ha logrado adecuar un 10% del área potencialmente irrigable<sup>3</sup>.

Lo anterior llama la atención sobre la inaplazable necesidad de enmarcar los procesos futuros de desarrollo agropecuario y forestal en los planes de ordenamiento territorial que los entes regionales deben elaborar.

## **B. POLÍTICAS**

El país necesita encontrar los caminos de entendimiento y reconciliación entre sus ciudadanos para construir el progreso en un ambiente de paz y justicia social. El sector agropecuario, como escenario principal de los conflictos armados, resulta fundamental para alcanzar dichos objetivos, porque en la medida en que se resuelvan sus grandes contradicciones y diferencias, se avanzará de manera decidida hacia el logro de la paz.

En el ámbito productivo se buscará la generación de nuevos proyectos y modelos en cadenas integradas de gran impacto regional, que fomenten la inversión y permitan la reconversión y modernización de la producción agropecuaria, elevando de manera significativa la competitividad, el volumen de la producción y las exportaciones con impactos positivos sobre la generación de empleo y riqueza en el contexto rural.

El objetivo general del *Cambio para construir la paz* para el sector agropecuario es integrar al sector rural mediante una política que busca proveer condiciones para un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo, en su diversidad y complejidad.

---

<sup>2</sup> No obstante contar con una potencialidad de 14.4 millones de hectáreas aptas para la agricultura, en la actualidad sólo se cultivan 4 millones (28.3%), el resto se encuentran sembradas en pastos. En cuanto al sector forestal, el país cuenta con 78.3 millones de hectáreas con aptitud forestal, de las cuales 20.5 millones carecen de cobertura forestal, siendo utilizadas por otros usos con serias implicaciones ambientales.

<sup>3</sup> Del total del área potencialmente adecuada estimada en 7.4 millones de hectáreas, tan sólo se ha logrado adecuar 750.473 hectáreas, 525.869 hectáreas bajo riego y 224,604 hectáreas donde se han adelantado obras de drenaje y control de inundaciones.

Para el logro de este objetivo se parte de las siguientes premisas:

- Un entorno macroeconómico favorable para el desarrollo del sector agropecuario. Esto tiene que ver con una tasa de cambio competitiva, con el mejoramiento en la productividad de los bienes no transables que pesan en los costos del sector y con la disminución en los niveles actuales de la tasa de interés.
- Condiciones de paz y de seguridad que permitan adelantar una política de reconstrucción de la sociedad rural.
- Las políticas del sector estarán de acuerdo con los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio, los convenios internacionales suscritos por el país y las tendencias generales del mercado mundial agropecuario. No obstante, en la negociación de los acuerdos comerciales se defenderán tratamientos de máxima sensibilidad a los productos de aquellas cadenas que objetivamente requieran un periodo prudencial para ajustar su estructura productiva al mercado libre.
- La iniciativa y organización de los proyectos de inversión agropecuaria residen en el sector privado pero deberán ser concertados adecuadamente con las comunidades de las regiones donde se localicen.
- El gobierno actuará como impulsor y facilitador de los procesos sociales y económicos y fomentará alianzas estratégicas entre diversos sectores para lograrlo.

Los componentes de la política agropecuaria serán:

- Cadenas productivas
- Desarrollo rural
- Cambio institucional.

### **1. Políticas para las cadenas productivas**

Dadas las restricciones presupuestales que enfrenta el país y el cúmulo de necesidades que demandan atención por parte del Estado, las políticas, planes y programas para las cadenas productivas del sector agropecuario estarán regidas por el criterio de optimización, transparencia y justicia. Esto significa garantizar la imparcialidad respecto a los intereses de los actores sociales que intervienen en

las distintas fases de la cadena productiva procurando la cooperación entre ellos y el bien común.

El sentido del apoyo a la agricultura es fortalecer la capacidad y autonomía del sistema productivo, para responder a las necesidades alimentarias de la población e incorporar medidas transitorias que compensen las inequidades existentes en el mercado internacional. Tales medidas deben contribuir a inducir cambios estructurales que hagan de los productos agropecuarios un renglón cada vez más competitivo.

Por tanto, los recursos públicos destinados al impulso de las cadenas productivas se destinarán a campos y actividades que garanticen la más amplia cobertura de efectos y el mayor impacto de desarrollo sobre la competitividad de toda la cadena. Para el caso que nos ocupa, esos campos de acción son las políticas de incentivos a la inversión y capitalización en el sector, las políticas de fomento al desarrollo tecnológico, las comerciales agropecuarias y las de coordinación de los agentes componentes de las cadenas productivas.

En el apoyo al aparato productivo para el logro de la competitividad, el gobierno se propone no solamente preservar y mejorar la posición alcanzada por algunos de los productos en los mercados internacionales, sino también desarrollar el mercado interno de aquellas cadenas agroindustriales que muestren potencial de crecimiento. Esto implica dedicar esfuerzos para que los productos compitan también y principalmente en los mercados locales, frente a las alternativas y sustitutos provenientes del mercado externo.

Para buscar la eficiencia y pertinencia de las políticas, el gobierno en la definición y ejecución de las mismas, contará con la cooperación social de los sectores productivos nacional, regional y local, para hacer de la orientación de las políticas un trabajo de concertación permanente entre los sectores público y privado.

#### *a. Inversión rural*

Se promoverán los mecanismos existentes y se diseñarán otros nuevos con el fin de atraer inversión al sector, subsidiando de manera adecuada nueva inversión en tecnología, en bienes de capital, en desarrollo de infraestructura y en aprovechamiento de economías de escala. En este esquema se privilegiará la inversión que incorpore alianzas productivas entre grandes y pequeños productores.

Dentro de esta estrategia se incrementarán los recursos destinados al Incentivo a la capitalización rural, ICR, al Certificado de incentivo forestal, CIF, y a fortalecer el Fondo Agropecuario de Garantías y el seguro agropecuario. Se promoverá,

además, la creación de formas innovadoras de inversión tales como un fondo que compense el riesgo inherente a la inversión en proyectos productivos novedosos, y en proyectos localizados en ambientes donde existen externalidades causadas por la inseguridad.

Así mismo, se constituirá un fondo de inversión para desarrollar el mercado de capitales en el campo con el criterio de que los pequeños productores puedan acceder a este tipo de instrumentos. El ICR y el CIF serán objeto de un ambicioso programa de divulgación, con el fin de mejorar el conocimiento y acceso por parte de estos productores.

A través del CIF se fomentará la conformación de núcleos forestales que consoliden una base de nuevas plantaciones productivas, para la promoción de una actividad prioritaria y estratégica que tiene claras oportunidades hacia la exportación, contribuyendo a la generación de empleo y la capitalización rural.

Se dotará a la Corporación Colombia Internacional, CCI, de recursos para convertirse en una verdadera incubadora de proyectos productivos sobre la base de una labor de investigación e inteligencia de mercados y de promoción de proyectos con potencial exportador.

Se promoverá la creación de un sistema de información para mercadeo de productos agropecuarios, donde además se pueda tener acceso a la oferta tecnológica disponible así como a las posibilidades de capacitación acorde con los requerimientos del propio sector.

Dentro del sistema nacional de crédito agropecuario promoverán líneas de crédito que se adapten a los flujos de recursos de los proyectos productivos con potencial competitivo pero de tardío rendimiento. Como alter nativa, se estudiará la consecución de fuentes de financiamiento externo.

Con el fin de reforzar los canales de comunicación con el sistema financiero el gobierno nacional informará oportunamente las políticas trazadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario en lo referente a la definición de productos estratégicos y lugares geográficos, que por sus características garanticen un mayor impacto en el desarrollo del sector y deban, por tanto, ser privilegiados en la asignación de recursos financieros.

Por otra parte, el gobierno nacional replanteará el financiamiento rural, buscará ampliar el uso y cobertura del Fondo Agropecuario de Garantías y concentrará sus esfuerzos en reestructurar la Caja Agraria para garantizar el cubrimiento efectivo y eficiente de las necesidades de crédito para los pequeños productores y las comunidades rurales.

De manera adicional y con el objetivo de ampliar las alternativas de acceso al crédito y servicios financieros en las zonas marginales se crearán y pondrán en funcionamiento estímulos que impulsen la participación de otros intermediarios financieros, previo cumplimiento de los requisitos que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Por otra parte, los programas que desarrolle el Plan Colombia establecerán líneas de crédito con tasas de interés preferenciales que contribuyan a garantizar la rentabilidad de los proyectos que se desarrollen y la recuperación de las inversiones.

Para dinamizar el proceso de adecuación de tierras, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, ajustará sus funciones hacia la planificación, y acompañamiento en la ejecución de proyectos. Los recursos disponibles serán administrados por FINAGRO. El Consejo Superior de Adecuación de Tierras, CONSUAT, evaluará con criterios técnicos la de manda proveniente de las asociaciones de agricultores, empresarios del campo y de entidades territoriales. El esquema financiero deberá utilizar una combinación de créditos de largo plazo con subsidios para la realización de las obras. Para la recuperación de los recursos invertidos se estructurarán esquemas de concesión y cobro de tarifas por uso. Las instancias regionales de gobierno tendrán la misión de identificar y promover los proyectos pertinentes de adecuación de tierras a sus necesidades de desarrollo con especial énfasis en aquellos destinados a promover núcleos productivos agropecuarios.

#### *b. Ciencia y tecnología*

La acción del Estado se dirigirá a fortalecer el funcionamiento del sistema nacional de ciencia y tecnología agropecuaria en la generación, transferencia, asistencia técnica y adopción tecnológica, para garantizar un desarrollo tecnológico con impactos en los niveles de productividad sectorial.

En desarrollo de esta estrategia el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Colciencias seguirán actuando de manera coordinada a través del Consejo de ciencia y tecnología agropecuaria y los demás componentes del Sistema nacional de ciencia y tecnología en el ámbito nacional y regional. El fortalecimiento del subsistema de ciencia y tecnología agropecuaria incluirá modelos participativos de orientación, información, financiación de proyectos y formación del capital humano. La orientación se hará mediante construcción colectiva de las personas, entidades y centros de investigación componentes del sistema regional y nacional, mediante la realización de foros regionales y nacionales. La financiación pública de los proyectos tecnológicos responderá a un modelo general y transparente de

evaluación de pertinencia y calidad, que consulte las orientaciones regionales y nacionales de la ciencia y la tecnología.

Los diferentes subsistemas y fuentes existentes se integrarán en un sistema de información, bajo una concepción técnica moderna y eficiente que organizará de manera dinámica y socializará la información sobre tecnologías disponibles, proyectos disponibles financiados y en curso, con sus resultados, prospectiva agropecuaria, desarrollos tecnológicos ocurridos en el exterior y cambios en la evaluación y dinámica del sistema nacional de ciencia y tecnología sectorial.

Los recursos de inversión pública destinados a financiar la ciencia y la tecnología serán orientados, entre otros, mediante un mecanismo de competencia a través de los fondos parafiscales, de Colciencias, el Sena, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Programa nacional de transferencia de tecnología, PRONATTA, el Programa de fortalecimiento del subsistema, y de manera indirecta a través del apoyo a CORPOICA. La financiación de proyectos responderá a un modelo de evaluación transparente, que teniendo en cuenta la calidad y pertinencia, consulte las orientaciones regionales y nacionales.

El gobierno nacional a través de CORPOICA seguirá atendiendo los campos de la investigación básica y estratégica no apropiable por el sector privado en productos relevantes de la economía nacional y con potencial competitivo, que no cuenten con entidades que asuman sus necesidades tecnológicas. Tal es el caso del mantenimiento y desarrollo de los bancos de germoplasma y del campo de la ingeniería genética, entre otros.

Se tomarán medidas para que CORPOICA ajuste su tamaño de acuerdo con las prioridades y necesidades mencionadas, para que otras instituciones de investigación del sector agropecuario tengan acceso a su infraestructura.

Por otra parte, se continuará estimulando la creación de entidades privadas de investigación, que se financien con recursos parafiscales, así como la participación creciente de las universidades y centros privados en la generación y transferencia de soluciones tecnológicas para el sector, dentro del marco del fortalecimiento del sistema nacional de ciencia y tecnología. Esto tendrá como objeto avanzar en líneas de investigación estratégicas que promuevan la innovación tecnológica hacia mayores logros de competitividad y el apoyo a la constitución de núcleos productivos regionales. Se promoverá igualmente, el conocimiento y uso de la biodiversidad existente en el país para garantizar la protección, el aprovechamiento y manejo sostenibles que influyan sobre el crecimiento de la producción y las exportaciones agropecuarias.



El ICA, por su parte, continuará ejecutando la política de sanidad agro pecuaria procurando aumentar la eficiencia en el gasto. Algunas de las labores que realiza actualmente se delegarán a entidades privadas o universidades, mediante adecuados procesos de certificación, en desarrollo del subsistema nacional de protección agropecuaria, SINPAGRO, que lidera esta entidad. También fortalecerá su capacidad técnica y operativa para asumir sus nuevas funciones en materia de recursos genéticos, protección de las nuevas obtenciones vegetales y prevención de los riesgos que se derivan de los adelantos en biotecnología en relación con la introducción, producción y comercialización de organismos modificados genéticamente.

Con el objeto de avanzar hacia la sostenibilidad del sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente promoverá la adopción de programas que conduzcan a garantizar a largo plazo la sostenibilidad ambiental, económica y social de las actividades productivas de la población rural. Adicionalmente, se definirán mecanismos para defender la biodiversidad como un bien público nacional, con el objeto de proteger los recursos genéticos y buscar un aprovechamiento racional y sostenible.

Con tal propósito, las líneas de acción acordes a las características agro ecológicas regionales que promuevan un desarrollo agropecuario endógeno, serán incorporadas mediante la adopción, entre otros, de modelos sostenibles y de reconversión a tecnologías más limpias.

### *c. Comercio exterior*

El objetivo de la política de comercio exterior es el de servir a los intereses de la nación expresados en el acceso estable de los consumidores a bienes sanos y de calidad, en el derecho al trabajo de parte de nuestros productores rurales como parte integrante de una sociedad que se quiere integrada y solidaria, y en la interrelación dinámica y progresiva entre la ciudad y el campo. En este sentido, las políticas de apertura e integración del sector a la economía internacional son un medio y no un fin, y buscan el aprovechamiento de las ventajas competitivas y de integración para los intereses nacionales.

Una vez reconocida la importancia del sector rural en el desarrollo nacional y de los riesgos de desabastecimiento asociados a la dependencia de los fluctuantes mercados mundiales la política de comercio exterior buscará un balance entre la protección a la producción nacional y la generación de condiciones de competencia en un esquema flexible y dinámico de seguridad alimentaria.

Esta política contribuirá tanto al crecimiento de las exportaciones como a la sustitución de importaciones, mediante la diversificación de productos que puedan

competir en una economía globalizada. Por tanto, se apoyará la investigación e inteligencia de mercados internacionales para productos agropecuarios y agroindustriales, identificando y promoviendo oportunidades para bienes de origen agropecuario que potencialmente puedan ser producidos en el país, así como la promoción de éstos con proyectos demostrativos a escala regional. Para ello se fortalecerá financieramente a la CCI, Proexport y a otras entidades públicas.

Colombia seguirá respetando los convenios internacionales suscritos por el país y liderando en la región el proceso de homologación de políticas agropecuarias y de comercio exterior buscando consolidar una estrategia de competitividad regional en la Comunidad Andina.

De igual manera se hará uso de los instrumentos de protección ante la presencia de prácticas desleales del comercio, de acuerdo con los compromisos adquiridos frente a la OMC. En este sentido, en cooperación con el sector privado y dentro del marco de los acuerdos sectoriales de competitividad, se definirán escenarios de desmonte gradual de barreras comerciales conforme a la evolución de los escenarios internacionales de comercio.

Todos estos propósitos requieren la integración y mejoramiento de los sistemas de información sectorial existentes, y para lograrlo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Colciencias liderarán un esfuerzo de cooperación con el Ministerio de Comercio Exterior, Proexport y la CCI para diseñar y disponer de un sistema de información que dé a conocer de manera permanente el estado de las negociaciones internacionales en las que Colombia participa y las oportunidades que se ofrecen a los productores agrícolas y agroindustriales en el mercado mundial.

Ahora bien, las condiciones inestables de los precios internacionales de los productos agropecuarios exigen la promoción de los actuales esquemas de estabilización de precios hacia mecanismos liderados por las organizaciones de los productores, buscando un balance entre la protección a la producción nacional y la generación de condiciones de competencia en un esquema flexible y dinámico de seguridad alimentaria.

De otro lado, la demanda creciente y el desabastecimiento de bienes nacionales e internacionales ambientalmente sanos son una oportunidad que permite crear las condiciones necesarias para hacer que Colombia tenga una participación cada vez mayor en los mercados de productos verdes.

#### *d. Comercialización interna*

Se modernizarán y harán eficientes los sistemas de comercialización agropecuarios, consolidando los nexos entre el inversionista urbano y el rural, para reducir la incertidumbre de los productores y mejorar su capacidad de negociación. A su vez esto permitirá disminuir los costos de transacción en las cadenas comerciales, aumentar la competitividad del sector y generar efectos redistributivos en favor del productor al eliminar intermediarios.

Con el fin de reducir la incertidumbre de los productores frente al mercado, mejorar su capacidad de negociación, garantizar precios, cantidades y calidades a los agroindustriales y agentes de las cadenas productivas, el gobierno nacional orientará los mayores recursos apropiados en los instrumentos e incentivos al sector para privilegiar con sus beneficios las iniciativas de agricultura por contrato y alianzas estratégicas en proyectos productivos competitivos.

Se impulsarán y desarrollarán formas innovadoras de comercialización tales como la agricultura por contrato y compra anticipada de cosechas, las operaciones de venta con pacto de recompra, repos las operaciones con títulos o instrumentos financieros cuyos subyacentes sean productos agropecuarios; los contratos a futuro y las mesas de opciones; el sistema de compraventa anticipada de cosechas y la rueda de transporte, algunos de los cuales están siendo ya operados por la Bolsa Nacional Agropecuaria.

Para mejorar la eficiencia de la comercialización tanto interna como externa y ganar competitividad se continuará apoyando el desarrollo de normas técnicas, sistemas de calidad total y sistemas de información comercial que permitan a los agentes mejores condiciones para la toma de decisiones.

Los apoyos gubernamentales a la comercialización ejecutados por el sector privado han demostrado ser más eficientes que la intervención directa del Estado. Si bien mecanismos como el incentivo al almacenamiento han logrado mantener los precios al agricultor y frenar la reducción de las siembras, su aplicación ha tenido efectos indeseables que no contribuyen a la modernización de la comercialización agropecuaria.

En consecuencia, con el objetivo de mejorar la competitividad, la aplicación de estos instrumentos se hará por un período transitorio. Es decir, se procurará su desmonte gradual. Para esto y de acuerdo con el producto que se trate se acordará con la cadena respectiva el acceso a los beneficios de las medidas que adopte el gobierno, en articulación con los esfuerzos del sector privado en alcanzar acuerdos de competitividad, economías de escala e impulso a la agricultura por contrato. Por tanto, se privilegiará el acceso a los recursos del presupuesto nacional a aquellas cadenas de productores que fomenten este tipo de integración.

Para desarrollar los sistemas de información como respuesta a las necesidades de las cadenas productivas, el gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias, la CCI y otros agentes, consolidará el montaje, la constitución y socialización del sistema nacional de información agropecuaria.

*e. Coordinación entre agentes de las cadenas productivas*

Con el propósito de facilitar la concertación de los sectores público y privado para asegurar la mayor eficacia en el logro de los objetivos de la política se fortalecerán las instancias de coordinación y cooperación, tales como los acuerdos sectoriales de competitividad y los foros nacionales y regionales de ciencia y tecnología agroindustrial y otros encaminados al mismo propósito. Se fomentará así mismo la constitución de alianzas estratégicas en sus múltiples modalidades. Se evaluarán los acuerdos sectoriales de competitividad y se dará prioridad a aquellos que por la dinámica y potencialidad de los mercados puedan generar mayores beneficios económicos y sociales.

## **2. Políticas para el desarrollo rural**

El desarrollo rural se concibe como un proceso endógeno, autosostenido y descentralizado de mejoramiento de las condiciones de vida de las sociedades rurales, con niveles crecientes de participación tanto en las decisiones como en los beneficios materiales y culturales. En consecuencia, la estrategia de desarrollo rural debe privilegiar la visión sectorial y trascender la dimensión de los problemas agrícolas y pecuarios e involucrar todos los aspectos relacionados con la dinámica social.

Por tanto, la política incluye, entre otros aspectos, los relacionados con educación, salud, cultura, ordenamiento territorial y desarrollo de las actividades productivas y sociales, rescatando los valores, tradiciones de las sociedades rurales y facilitando su preparación y capacitación para el manejo de la tecnología y los sistemas modernos de información.

Además, dada la dinámica que los sectores en conflicto han adquirido, el desarrollo rural constituye hoy una de las principales alternativas de vida para la convivencia sostenible en el tiempo. Por tanto, las acciones encaminadas al logro de la convivencia pacífica son fundamentales para facilitar un ambiente de confianza mutua entre los miembros y grupos de la sociedad. Para esto se requiere propiciar espacios para el diálogo, sin descalificar a los interlocutores, aceptando la diversidad de opiniones y mostrando, desde luego, respeto por las diferencias.

El objetivo social del desarrollo rural debe encaminarse entonces hacia el ordenamiento territorial, lo cual implica ordenamiento de la población y acceso a los factores productivos, en busca de la equidad, la sostenibilidad, el desarrollo económico y la paz. Por tanto, se requiere hacer que la sociedad ante todo comprenda que el sector rural, con todos los elementos que le son propios, representa una opción válida y que una vez se haya aceptado este principio la sociedad entera facilite los medios para ir cerrando la brecha entre el campo y la ciudad.

En consecuencia, la estrategia de desarrollo rural debe trascender la dimensión de los problemas agrícolas y pecuarios e involucrar todos los aspectos relacionados con la dinámica social, por lo cual ésta compromete necesariamente una acción coordinada de los distintos niveles del Estado y la sociedad civil.

Las políticas deben partir de la necesidad de reconstruir el tejido social de las comunidades en lo económico, lo político y lo cultural, para que los agentes y subsectores que allí actúan participen de manera equitativa en la solución de sus problemas y accedan a los beneficios del progreso. Estas políticas, orientadas a superar la aplicación de medidas económicas imparciales hacia el sector, implican una activa participación del Estado, el sector privado empresarial y las comunidades, con el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la coordinación, asignación eficiente de recursos e impulso de los procesos de desarrollo que diversifiquen las fuentes del ingreso.

Los recursos públicos fomentarán nuevas actividades y procesos, que aprovechando las potencialidades y ventajas regionales, tengan efectos multiplicadores y vinculen la producción al desarrollo, de tal forma que la población en su conjunto pueda contribuir al crecimiento económico y recibir los beneficios que ofrece la internacionalización de la economía. Por ejemplo, actividades como la acuicultura permiten diversificar en forma continua, rentable y altamente productiva tierras de baja calidad, promoviendo un mayor bienestar a regiones marginadas y la generación de empleo directo e indirecto, e incorporando, mediante alianzas estratégicas el desarrollo de organizaciones productivas. Igualmente, de manera integral y de acuerdo con cada uno de los ámbitos de competencia institucional, se mejorará el acceso y la calidad a los servicios sociales.

#### *a. Coordinación interinstitucional para el desarrollo rural*

La coordinación entre las diferentes entidades e instancias de política es una condición sin la cual no es posible que los programas de desarrollo logren el impacto deseado sobre los procesos de desarrollo rural dentro de una estrategia en la cual éstos van más allá de la dimensión exclusivamente productiva. Este

será un trabajo liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con las prioridades y orientaciones de su política.

De manera complementaria con la coordinación interinstitucional, el logro de los objetivos de desarrollo requiere de la necesaria modernización de las entidades del sector adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para garantizar la eficiencia en los procesos de reforma agraria, de provisión y ubicación oportuna y adecuada de recursos financieros para el campesino y de solución efectiva para los problemas de adecuación de tierras.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural convocará un comité de coordinación interinstitucional de los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo y Transportes, constituido por los viceministros de cada cartera. Esta coordinación promoverá la fijación de agendas regionales de desarrollo agropecuario y rural con criterio participativo y flexible, que hagan posible la optimización de los recursos para la paz y el desarrollo, que fortalezcan la capacidad de acción municipal y que permitan extender la cobertura de salud y seguridad social en el campo. Uno de los principales criterios para tener en cuenta por este comité en la asignación de recursos será el trabajo alrededor de los núcleos productivos que se establezcan durante el cuatrienio.

Aunque la política tecnológica atraviesa todas las estrategias generales de política sectorial queda específicamente dispuesta la obligación de garantizar que los sectores de medianos y pequeños productores dispongan de manera efectiva y dinámica de las ofertas tecnológicas indispensables para sus procesos de desarrollo. Por tanto, el sistema de ciencia y tecnología tendrá dentro de sus objetivos el diseño y organización de programas de transferencia tecnológica y de extensión rural en un sentido amplio. Estos mismos campos de atención tendrán prioridad dentro de los criterios de convocatoria para financiación de proyectos del programa nacional de transferencia de tecnología, PRONATTA.

Las Unidades municipales de asistencia técnica, UMATAS, profundizarán el proceso de asumir la respuesta a las demandas de transferencia de tecnología, desarrollando la capacidad de gestión necesaria para lograr que la tecnología disponible llegue al productor campesino y para transmitir a los diferentes componentes del sistema de innovación tecnológica las demandas insatisfechas de los productores. Dada la complejidad y diversidad de los problemas rurales, la acción de las UMATAS avanzará cada vez más hacia una práctica amplia de la extensión rural, que rebase la óptica estrictamente tecnológica, para lo cual contarán con el apoyo del PRONATTA.

Las estrategias de sostenibilidad son también transversales a todas las políticas, tanto de cadenas productivas como de desarrollo rural. Sin embargo, sin

detrimento de su complejidad y diversidad, y por su importancia estratégica, se diseñará una política de manejo y conservación de aguas y suelos para todo el sector, como parte de la estrategia de desarrollo rural.

La política de cofinanciación del desarrollo rural que tradicionalmente ha venido ejecutando el DRI será desarrollada, dependiendo del tema que se trate, por entidades como la Red de Solidaridad, el Plante y FINDETER. Se procurará además que los entes territoriales y municipales asuman su responsabilidad en materia de política social. La Caja Agraria continuará con la atención de los planes de vivienda rural. A su vez, FINDETER, ejecutará los programas de acueductos veredales, los caminos rurales y el fortalecimiento institucional y de las organizaciones campesinas. En este traslado de funciones y recursos hay que garantizar que las entidades receptoras guarden los cupos y atiendan la demanda de estos programas, dándole prioridad similar a los demás que desarrollan. Se procurará que en esta transición se atienda prioritariamente la de demanda surgida de los municipios pobres con baja capacidad de planeación y ejecución.

Las propuestas de desarrollo regional no deben ser un listado de demanda de los pobladores, y por tal razón, debe hacerse un llamado a los alcaldes y gobernadores para que fortalezcan los mecanismos de participación comunitaria tales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR, para que los planes de desarrollo municipal se elaboren de manera efectiva con la participación organizada de las comunidades.

Los profundos procesos de transformación del entorno rural han generado un mayor protagonismo y visibilidad de la mujer en las comunidades rurales y un crecimiento relativo del número de mujeres cabeza de familia en el campo. Por tanto, las políticas de desarrollo rural tendrán entre sus criterios el de la equidad de género, el cual se materializará como componente de los proyectos. El Ministerio de Agricultura garantizará que las mujeres tengan acceso en igualdad de condiciones a los programas de reforma agraria, de crédito, de asistencia técnica y demás instrumentos tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo para los habitantes del campo.

El enfoque general del programa Plante, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se concentrará en impulsar opciones de desarrollo productivo alternativos a los cultivos ilícitos. Bajo esta perspectiva, con recursos del presupuesto nacional, de crédito ex terno y cooperación técnica internacional, se desarrollarán planes regionales de desarrollo alternativo, que cuenten con apoyo comunitario y que sean un instrumento importante en el objetivo de alcanzar la paz en regiones convulsionadas por la violencia.

Finalmente, la coordinación, interinstitucional, como instrumento de promoción y apoyo de los procesos integrales de desarrollo rural, tendrá dentro de sus campos de atención los de educación y formación tecnológica del campesino que potencien sus capacidades de resolver problemas. En esta tarea, se abordará el diseño y aplicación de una estrategia de cambio en la calidad y pertinencia de los programas de formación del campesinado, con el criterio de que ellos contribuyan efectivamente a que el campesino se apropie de su realidad productiva, social y cultural en un proceso digno de desarrollo humano.

#### *b. Núcleos de desarrollo productivo*

Como estrategia para la integración de la sociedad rural se impulsarán núcleos productivos agropecuarios, hacia los cuales se dirijan los esfuerzos de apoyo estatal al desarrollo rural. Éstos se entienden como procesos socioeconómicos generados alrededor de una actividad principal, en la cual las comunidades rurales se integren con el sector empresarial en alianzas estratégicas, dentro de procesos productivos exitosos ya emprendidos o con altas posibilidades de competitividad.

Con el desarrollo de esos núcleos, el gobierno nacional se propone contribuir a la reconstrucción del tejido social rural, aprovechar las experiencias productivas exitosas, generar protección social para la inversión, promover condiciones de acceso gradual a la propiedad y fortalecer el desarrollo de las comunidades rurales con los efectos multiplicadores del ingreso generado en forma estable. Esta estrategia contará, además de los recursos del sector privado, con fondos públicos y originados en el Fondo para la Paz y en cooperación internacional.

Además de los núcleos de desarrollo productivo, la política de desarrollo rural podrá apoyar distintos tipos de alianza, que por su modalidad o finalidad influyan positivamente sobre la dinámica de las sociedades rurales.

#### *c. Reforma agraria*

En la ejecución del programa de reforma agraria se promoverá la utilización de un modelo eficiente y transparente para la negociación voluntaria y la compra de tierras, dentro de proyectos productivos concretos, realizados de manera descentralizada y con veeduría ciudadana. Se pondrán en marcha, además, mecanismos para que los beneficiarios de reforma agraria tengan la posibilidad de diseñar proyectos productivos en los que, dependiendo de su costo, se pueda financiar parcial o totalmente no sólo la tierra sino también activos productivos necesarios en el proyecto.



La reforma agraria debe llevarse a cabo preferiblemente en tierras aptas para la agricultura y evitar, en cuanto sea posible, adelantar este programa en zonas marginales y de difícil acceso.

Los procesos de reforma agraria dependen de la viabilidad de lograr un auténtico compromiso de los actores, de la modernización institucional y de las reformas y ajustes de tipo legal que levanten las trabas e ineficiencias del sistema. Se modernizará el INCORA en su estructura, en su dimensión y operatividad de manera que se garanticen los procesos eficientes y ágiles de soporte. De igual manera, es necesario articular el trabajo de los entes departamentales y municipales para focalizar los procesos de redistribución y cambio en la estructura de tenencia y colonización, para garantizar que en las zonas de reforma agraria entren todos los componentes del desarrollo rural y que sus programas estén enmarcados en los planes municipales de desarrollo.

Se someterá a revisión y ajuste en su reglamentación la ley 160 de 1994 y la ley 41 de 1993 de adecuación de tierras, así como los subsistemas de infraestructura, capacitación, comercialización, financiación e investigación.

En regiones donde sea factible, se buscará la vinculación de capital privado a través de recursos financieros o tierras, para el mejoramiento del acceso al recurso por parte de trabajadores sin tierra, bajo la modalidad de un programa de alianzas productivas para la reactivación sostenible del agro, bajo la orientación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Con esta política se pretende convertir el campo en un negocio productivo para todos, impulsando proyectos de inversión descentralizados, que permitan un desarrollo en el que exista una estrecha asociación entre los diferentes actores de la cadena productiva, y con un alto nivel de participación de los productores en el proceso de definición de su futuro.

De otra parte, durante el presente cuatrienio se avanzará hacia el desarrollo integral de las zonas de reserva campesina, lo que supone un proceso de ordenamiento territorial del país, con la participación de todos los actores. Éstas podrán ser definidas tanto en las áreas de colonización como dentro de la frontera agrícola. Parte de las tierras para las zonas de reserva campesina provendrán de la extinción de dominio de las tierras adquiridas mediante actividades ilícitas y, además, se privilegiará su creación en áreas de conflicto, de forma tal que se evite el desalojo posterior de los campesinos hacia regiones económica y ambientalmente insostenibles.

El gobierno nacional impulsará la extinción del derecho de dominio sobre aquellas tierras adquiridas con dineros de procedencia ilícita y buscará la forma de

desestimular, vía tributación, la posesión de tierras improductivas o aprovechadas muy por debajo de su potencial.

#### *d. Educación rural*

Se requiere adaptar los contenidos y organización de la educación a las condiciones de producción rural, con el fin de superar la actual estructura con marcado sesgo urbano y entenderla desde su contribución al desarrollo económico y social de la población y de cada individuo. Los mayores y mejores niveles educativos de una población aumentan el capital humano y, por tanto, su capacidad de producir bienes e ingresos.

Se desarrollará el sistema de educación rural para garantizar este derecho fundamental a los pobladores del campo en condiciones de equidad. Para tal efecto, se debe adecuar la formación técnica y tecnológica adaptada a las exigencias de producción, que apunte a la generación, perfeccionamiento y expansión de las capacidades, potencialidades y ventajas intrínsecas del país.

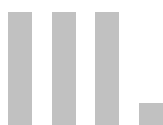
Se desarrollarán programas que generen aprendizajes tanto de educación básica como técnica, a partir de la construcción y experimentación de proyectos educativos institucionales innovadores en diversas regiones del país. Esta perspectiva debe sustentar una propuesta estratégica para cualificar la oferta educativa de formación e información en el sector rural, removiendo al mismo tiempo las limitaciones a la demanda y fortaleciendo la capacidad institucional nacional y regional, así como los procesos de participación ciudadana de los pobladores rurales.

Los procesos pedagógicos y las tecnologías educativas deben proporcionar nuevas opciones de ampliación de cobertura y mejoramiento de calidad, dos graves deficiencias actuales del modelo de educación rural. La incorporación de tecnologías modernas de comunicación e informática deben ponerse en práctica tanto para la información como para la formación en el trabajo y afianzamiento cultural.

### **3. Políticas de cambio institucional**

Para la adopción de las políticas del Cambio para construir la paz en el sector rural es preciso que las entidades del Estado correspondan en su naturaleza, en sus funciones, en su dimensión y en su cooperación a los objetivos aquí determinados. Para lograr esa correspondencia es necesario adecuar la actual institucionalidad pública haciendo los ajustes necesarios, parte de los cuales ya han sido enunciados en este plan.

Los criterios que guiarán el ajuste institucional en el sector agropecuario son la pertinencia entre instituciones y políticas, el afianzamiento de los procesos de descentralización, la eficiencia en el cumplimiento de las funciones, la transparencia en el manejo de los recursos, así como en la toma de decisiones y la integralidad.



## MEDIO AMBIENTE

---

### A. CONTEXTO

En el Cambio para construir la paz, lo ambiental no es un componente aislado sino una dimensión integral e inherente al desarrollo. El propósito de la política ambiental del Plan es el trabajo colectivo alrededor de la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, basado en el potencial social y ambiental de la nación y enmarcado dentro de un proceso participativo, que permita el respeto del patrimonio ecológico y preserve el medio ambiente, como fuente de riqueza nacional y mundial para las generaciones presentes y futuras.

Si bien, las políticas aplicadas desde 1991 han introducido la temática ambiental en el pensamiento nacional y se ha organizado una institucionalidad para abordarla, se está lejos todavía de incidir en cambios concretos que conduzcan a hacer realidad la sostenibilidad como propósito del desarrollo. La gran prioridad consiste en garantizar la internalización de las variables ambientales en la formulación y ejecución de las políticas públicas sectoriales, regionales y macroeconómicas. Para ello es necesario introducir en las políticas los elementos que garanticen su efectividad, tales como una base de información precisa y confiable sobre las realidades ambientales regionales y nacionales.

Con el fin de garantizar resultados concretos en la calidad del ambiente, esta política se propone incrementar la articulación, prioridades y focalización de las acciones y promover la intensa, amplia y eficaz participación de los actores sociales e institucionales, a través de acuerdos y responsabilidades compartidas, claramente definidas y con instrumentos para su evaluación y seguimiento, tales como productos concretos y sistemas de evaluación de resultados que permitan medir la efectividad de la gestión en el tiempo.

## 1. El agua: articulador de la política

Colombia, por su ubicación en la franja intertropical, la presencia de la cordillera de los Andes, el mar Caribe y el océano Pacífico, se distingue por una amplia variedad de regiones biogeográficas y una alta diversidad biológica, considerada entre las mayores del mundo. En la porción continental del territorio, la precipitación media anual es de 3.000 mm, la cual genera un caudal superficial de 58 lls/km (Colciencias, 1989), tres veces mayor que el promedio suramericano y seis veces mayor que la oferta hídrica específica promedio mundial, esto sin mencionar el potencial representado por las aguas subterráneas. El país ejerce soberanía sobre un mar territorial y una zona económica exclusiva de 980.000 km<sup>2</sup> aproximadamente, que en conjunto equivalen al 80% del total del territorio emergido. Estas características se convierten en recursos excepcionales para el desarrollo, representando un potencial importante hacia el futuro frente a los requerimientos mundiales (Ministerio del Medio Ambiente, 1996).

Una característica fundamental para la comprensión de las potencialidades, limitaciones y vulnerabilidad de los ecosistemas es la estrecha relación de los procesos ecológicos entre los diferentes tipos de vegetación y los sistemas hídricos adyacentes. En este sentido, los ríos, y por extensión los demás cuerpos de agua, constituyen no sólo un complejo de ecosistemas en sí mismos, sino el medio integrador, sustentador de la vida y la biodiversidad en el territorio y el mejor indicador del estado de los diferentes ecosistemas terrestres que atraviesan y contribuyen a modelar en su recorrido (Colciencias, 1989).

Al igual que en el medio natural, a través de la historia el agua se ha destacado como eje de la cultura colectiva y la supervivencia de los grupos humanos y sus relaciones sociales, garantía para el desarrollo de los sistemas productivos, requisito para el desarrollo nacional y, final mente, como indicador de sostenibilidad.

El agua está intrínsecamente relacionada con los bosques y la biodiversidad, constituyéndose en soporte de estos recursos como base misma de la existencia del ser humano. Colombia es uno de los tres países con la mayor diversidad a escala mundial, gracias a la gran variedad de eco- sistemas y regiones.

En la actualidad muchos componentes de la biodiversidad han sido afectados como resultado de los procesos de transformación de los hábitat naturales. Por ejemplo, cerca del 98% de los bosques secos del Caribe colombiano han sido transformados y cerca del 70% de los bosques de la región andina han desaparecido.

De allí que la biodiversidad asociada a la conservación del recurso hídrico es un elemento fundamental para el desarrollo presente y futuro de Colombia. En este sentido, los servicios ambientales de la biodiversidad como son la regulación del ciclo del aire y del agua son fundamentales para nuestra vida cotidiana.

Aunque la oferta de agua en términos absolutos es abundante, Colombia enfrenta problemas de escasez relativa que se reflejan en la incapacidad de abastecer la demanda en varias cuencas de la zona andina y en el conjunto de la región caribe, especialmente durante los meses secos. Esta situación se manifiesta en conflictos crecientes entre usuarios por el agua disponible, y en la falta de acceso al agua para muchos sectores sociales y económicos. Si bien, las regiones del Pacífico, Amazonia y Orinoquia aún no enfrentan problemas directos de escasez de agua, los problemas de erosión y pérdida de la capacidad de retención y regulación del recurso en las laderas de cordillera y piedemontes, sumados a la deforestación acelerada en las márgenes de los ríos, han afectado directamente la biodiversidad y los ecosistemas boscosos, y han iniciado un proceso lento de desestabilización hídrica global en estas tres grandes e importantes cuencas.

Esta crisis ha sido consecuencia de la visión arraigada en la cultura colombiana, sobre la presunción de una disponibilidad ilimitada de recursos. Por esta razón, los ecosistemas boscosos se han manejado como una reserva para la ampliación de fronteras, concebidas como un banco de tierras disponible para aliviar a las zonas productoras de las presiones económicas y sociales. Esto ha conducido a una tasa muy acelerada de deforestación, con lo cual las micro cuencas del país han perdido de manera significativa su capacidad de retención y regulación de agua. Como resultado, se registra un proceso de desertización y degradación de suelos, particularmente en zonas de aptitud agrícola y forestal, que ha adquirido proporciones alarmantes.

El agua se ha utilizado sin ningún escrúpulo como sumidero final de todos los residuos de las actividades productivas y de los asentamientos humanos, lo cual afecta de manera severa el potencial productivo del conjunto de la base natural. El 95% de las aguas residuales municipales se vierten a los ríos sin tratamiento alguno, con impactos severos sobre la salud pública y daños a ecosistemas únicos en el mundo, cuya recuperación demanda altos costos<sup>4</sup>.

Entre 1995 y 1997 se han presentado con una frecuencia casi mensual avalanchas, derrumbes, deslizamientos, crisis de abastecimiento de agua y

---

<sup>4</sup> Los costos de eliminar los desechos del sector curtiembres al río Bogotá en la planta de potabilización Tibitó superan los 500 millones de pesos anuales. Por recibir las aguas residuales de decenas de ciudades la pesca del río Magdalena ha caído en 79% desde 1960, con un costo enorme por empleos e ingresos perdidos en el Magdalena Medio.

energía en las principales zonas urbanas y en casi la totalidad de los pueblos andinos cuya provisión de agua depende de una fuente natural cercana, alrededor de la cual hay conflictos de uso. Sobresalen, además, los problemas de disminución de la capacidad productiva de los suelos, los cuales afectan los sistemas de producción campesina y comercial, al igual que la seguridad alimentaria del país.

En la última década, los colombianos hemos agotado nuestras reservas de agua y hemos alterado seriamente los sistemas naturales que cumplen la función de retención y regulación del recurso. Es poco lo que se ha hecho hasta ahora para modificar esta tendencia.

Se estima que Colombia tendrá cincuenta millones de habitantes en el año 2007 y que el 80% de esta población se ubicará en las zonas urbanas de alta y media montaña, lo que generará una mayor presión sobre el recurso. Entre los procesos actuales dominantes que fortalecen tendencias negativas, se destacan, además de la violencia y el narcotráfico, los niveles crecientes de uso y despilfarro del recurso; el deterioro de las zonas abastecedoras y protectoras de las fuentes hídricas y la insuficiente administración técnica del agua, la cual ha llevado en muchos casos a la decisión extrema de transvasarla de otras cuencas con el fin de soportar la demanda, con sus consecuentes efectos negativos sobre la sociedad y el medio ambiente.

De no darse una acción enérgica que integre la conservación del agua, la biodiversidad y los bosques y promueva una cultura de la sostenibilidad, antes de veinte años el proceso de disminución de la disponibilidad de agua y el consecuente deterioro de los sistemas terrestres asociados a este recurso amenazarán con disminuir la biodiversidad y desestabilizar los ecosistemas boscosos. Creará también una crisis aguda que dejará sin agua a la población de más del 50% de las cabeceras municipales del país en épocas de verano y afectará seriamente al conjunto de sistemas productivos nacionales, lo que redundará en un incremento de los niveles de conflicto social.

Esta política ambiental se sitúa en el punto de confluencia entre la crisis del agua y la crisis social y económica, como estrategia para abordar su solución integral. Por tanto, propicia la búsqueda de soluciones participativas, concertadas y holísticas que permitan frenar el proceso de deterioro de los ecosistemas hídricos en nuestro país, explorar alternativas de convivencia en torno a los intereses colectivos sobre el agua, la biodiversidad y los bosques e incidir en los entes locales, regionales y nacionales de toma de decisiones.

De manera simultánea, busca abrir espacios de comunicación, participación, capacitación y manejo de conflictos, en un país urgido de alter natives democráticas y pacíficas que permitan contrarrestar la violencia generalizada.

## **2. Educación y concientización ambiental**

La reconstrucción del tejido social y la construcción de la paz en Colombia hacen parte de un deseo que se origina en la necesidad de un cambio cultural profundo, que tiene por objeto hacer posible el desarrollo de una sociedad en convivencia. Una sociedad fundada en el respeto y el reconocimiento entre sus miembros, en la equidad de oportunidades y en la justicia, y consciente de su papel frente al mundo natural del que hace parte (Ministerio del Medio Ambiente, 1995).

La educación, entendida como una estrategia fundamental para transmitir e intercambiar conocimientos, técnicas y prácticas sociales, así como para construir valores y principios, es el punto de partida de dicho cambio cultural.

La conciencia ambiental es, a partir de ese proceso, el resultado del aprendizaje sobre el sentido de la vida, sobre la dimensión del ser humano y su lugar en el mundo, y la capacidad limitada del planeta Tierra, como soporte de la vida misma. Es también el resultado de conocer y comprender las interrelaciones entre el sistema natural y cultural, sus interdependencias, complejidades y conflictos.

La reconstrucción del tejido social será entonces posible, cuando la educación y la conciencia ambiental sean parte de una cultura de la convivencia, y de una sociedad productiva, solidaria, responsable y participativa, es decir, una sociedad en paz.

## **3. Medio ambiente e inserción de Colombia en el campo internacional**

El deterioro ambiental de Colombia conlleva amenazas y oportunidades tanto para su política interna como para su política exterior. En las últimas décadas se han identificado actividades humanas generadoras de amenazas específicas, que si bien son producidas en un determinado territorio nacional, están ligadas a través de fenómenos locales, regionales y globales. Entre estas amenazas se encuentran el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica, el deterioro del suelo, la deforestación y la degradación de los bosques, la contaminación de las aguas continentales y marinas, la destrucción de la capa de ozono y la acumulación de contaminantes orgánicos persistentes (Rodríguez, 1998).

Colombia ha participado activamente en el proceso de negociación de los tratados multilaterales y acuerdos bilaterales dirigidos a enfrentar los problemas



ambientales, como uno de los nuevos retos impuestos por la globalización. Es necesario que Colombia, como país de mega diversidad, asuma en este contexto sus obligaciones y derechos<sup>5</sup>.

La acción ambiental se dirigirá a buscar y consolidar alianzas con otras naciones, orientadas a mejorar su capacidad para enfrentar las amenazas ambientales globales a partir de acciones costo-efectivas en el orden municipal, subnacional y regional.

Colombia, con la coordinación del Ministerio de Comercio Exterior, buscará que en las negociaciones concernientes a comercio y medio ambiente se promueva el crecimiento económico sostenible.

## **B. OBJETIVOS**

El objetivo general de la política ambiental es restaurar y conservar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas, promoviendo y fomentando el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el contexto de la construcción de la paz (Figura 1).

Este objetivo recoge los tres propósitos específicos de la política, a saber: conservar y restaurar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas, dinamizar el desarrollo urbano, rural y regional sostenible, y contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sectores productivos. La política ambiental se basa en la construcción de un proyecto colectivo que convoque a los diferentes actores en tomo a la conservación y restauración de áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas<sup>6</sup>, como alternativa para generar nuevas opciones de desarrollo social

---

<sup>5</sup> Las obligaciones se derivan de un compromiso con la salud ambiental del planeta y de nuestro país, a partir del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los derechos se derivan de los servicios ambientales que el país presta al planeta, a través de los ecosistemas ubicados en nuestro territorio que, por su riqueza privilegiada, son de interés para la humanidad. Estos derechos están representados en compensaciones económicas y constituyen una fuente de recursos crítica para su preservación.

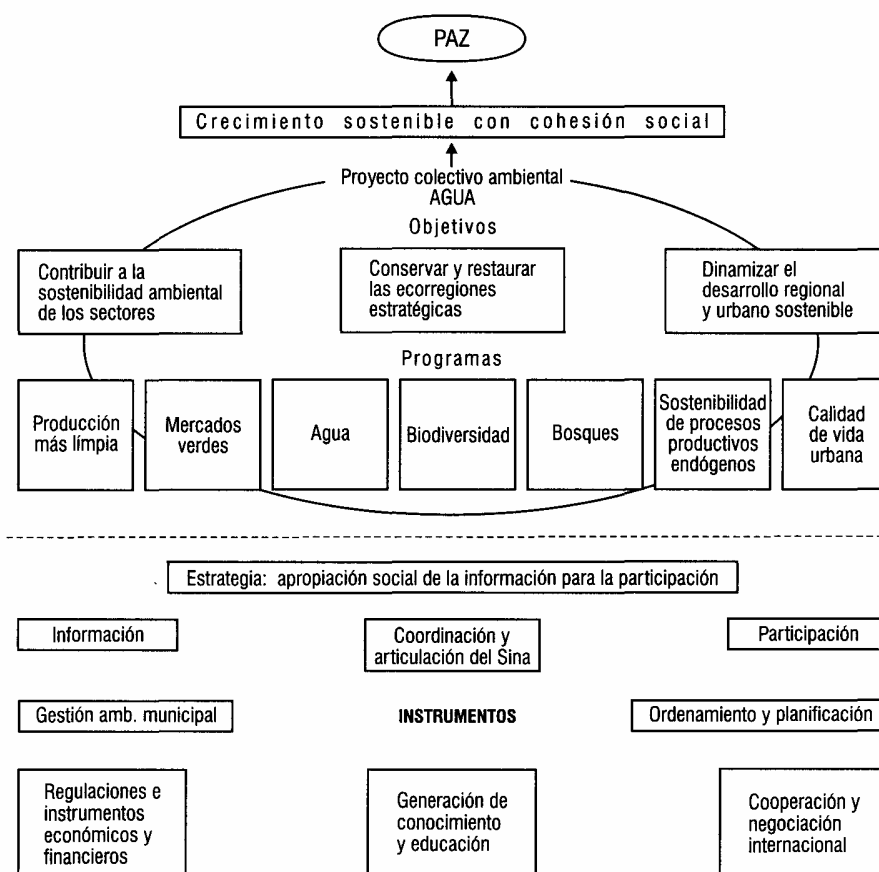
<sup>6</sup> Si bien, toda ecorregión está conformada por ecosistemas que son estratégicos por el valor directo o indirecto, inmediato o potencial representado en los servicios que deparan al hombre, para efectos de esta política y su ejecución, se entiende por ecorregión estratégica una unidad territorial definida con base en tres criterios principales derivados de los objetivos de la política y de los instrumentos para su implementación: (i) su delimitación, de acuerdo con unidades ecológicas prioritarias para la retención y regulación del agua; (ii) la condición de que este territorio sea compartido por varias corporaciones autónomas regionales y entes territoriales, lo que las convierte en elementos articuladores y dinamizadores del trabajo colectivo en torno al ambiente, y (iii) su carácter estratégico, definido por la posibilidad de articular su oferta natural a la solución de los conflictos actuales relacionados en forma inmediata con los principales procesos y objetivos económicos y sociales contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz.

y económico, fortalecer la cohesión social, mejorar las condiciones de vida de la población y contribuir a la paz. Parte, igualmente, del reconocimiento de dos factores: en primer lugar, que lo ambiental tiene su concreción en lo regional y lo local, y en segundo lugar, que el estado del medio ambiente está afectado por la acción de los distintos sectores de la economía.

Las ecorregiones estratégicas del orden nacional serán definidas por el Ministerio del Medio Ambiente. La definición de las ecorregiones estratégicas regionales y locales será realizada mediante procesos de concertación con los actores respectivos, bajo la coordinación de dicho ministerio.

**FIGURA 1**

**Componentes del proyecto colectivo ambiental**



- Agua, biodiversidad y bosques son los tres programas prioritarios definidos para el cumplimiento del objetivo de conservar y restaurar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas.
- Calidad de vida urbana y sostenibilidad de los procesos productivos endógenos son los programas principales para el cumplimiento del objetivo de dinamizar el desarrollo urbano, rural y regional sostenible.
- Producción más limpia y mercados verdes son los programas prioritarios para el cumplimiento del objetivo de contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sectores.

El proyecto colectivo ambiental recoge y promueve el significado y el sentido que debe tener una gestión ambiental fundamentada en el Sistema nacional ambiental, es decir, estructurada desde las regiones y basada en la participación responsable, conjunta y coordinada, de todos los actores sociales e institucionales alrededor del ejercicio de sus derechos y deberes ambientales.

Este proyecto colectivo se sustenta en la capacidad de la sociedad e instituciones para solucionar sus problemas ambientales y optimizar el potencial natural para su desarrollo, con base en los principios de descentralización y autonomía. Esto exige 'el diseño y la puesta en marcha de una estrategia que articule la gestión institucional del Sistema nacional ambiental, SINA, que genere espacios y mecanismos de participación ciudadana de acuerdo con las condiciones sociales y culturales de los distintos actores, promueva la cualificación de esta participación mediante la apropiación social de la información, y aumente los niveles de responsabilidad y compromiso de los municipios.

## **C. PROGRAMAS NACIONALES**

Las orientaciones nacionales de política del proyecto colectivo ambiental están estructuradas con base en siete programas centrales. La interdependencia entre todos estos programas define una orientación general de política, consistente en el manejo sistémico y concertado del conjunto de acciones del proyecto colectivo ambiental. Al tener lo anterior en consideración, a continuación se presentan las orientaciones de política específicas para cada uno de estos programas.

### **1. Agua**

Las políticas de este programa se dirigen, en conjunto, a avanzar en el ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas continentales y marinos, en los primeros aumentando la capacidad de regulación de agua en las

cuencas hidrográficas y, en ambos, promoviendo la eficiencia en su uso, y reduciendo los niveles de contaminación y riesgos.

En relación con la cantidad de agua continental tendrán prioridad la protección, conservación y recuperación de ecosistemas prioritarios en las ecorregiones estratégicas nacionales, regionales y locales para la regulación y el abastecimiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, así como el ordenamiento y manejo integral de cuencas prioritarias, en su dimensión natural, social, cultural y económica.

Se dará prioridad, igualmente, a la creación de condiciones que hagan posible la ejecución de programas regionales y sectoriales de uso eficiente y rehusó, y la evaluación de la oferta y la demanda del agua. Con respecto a la calidad del agua, la prioridad será conferida a la consolidación del programa de aplicación de tasas retributivas por contaminación hídrica, la conformación de fondos regionales para la recuperación del recurso hídrico y el desarrollo de programas de prevención y control de impactos de agroquímicos y derrame de petróleo.

En cuanto a los ecosistemas marinos y costeros se fortalecerá la capacidad nacional para la investigación científica de los mares nacionales y su biodiversidad asociada, haciendo especial énfasis en los ecosistemas estratégicos marinos y en las áreas afectadas por impacto humano o fenómenos naturales.

Se elaborarán y ejecutarán planes de manejo costero en el marco del concepto de Manejo integrado de zonas costeras, MIZC, apoyados sobre información científica, buscando la participación efectiva de las entidades responsables de la administración de los litorales.

Se continuará trabajando en programas regionales de manejo y recuperación de ecosistemas marinos y costeros, con énfasis en la protección de ecosistemas y especies, uso sostenible de los recursos marinos y en la prevención y control de fuentes terrestres de contaminación marina.

Para garantizar una gestión institucional integral y coordinada en torno al agua el Ministerio del Medio Ambiente liderará la estructuración de un sistema nacional que garantice la sostenibilidad del recurso hídrico, formulando una política concertada de manejo integral del agua y desarrollando un marco normativo e institucional armónico e integral.

## **2. Biodiversidad**

La política que orienta el programa de biodiversidad, al igual que la del agua, tiene por objeto aportar a la conservación y restauración de áreas prioritarias de

ecosistemas forestales y no forestales en ecorregiones estratégicas y la protección de especies amenazadas y de distribución limitada. Busca, además, fortalecer los sistemas de conocimiento e innovación sobre los componentes y usos de la biodiversidad, y optimizar sus beneficios sociales y económicos, fortaleciendo la capacidad tecnológica, de manejo y negociación por parte del Estado y la sociedad.

Para adelantar propuestas en conservación que requieren acciones con cretas relacionadas con la consolidación de un sistema de áreas protegidas, de carácter nacional y regional — tanto públicas como privadas —; la promoción de reservas de la sociedad civil, la consolidación de los resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras y reservas campesinas, como áreas de conservación in situ de beneficio social, todo ello a través del fortalecimiento de la capacidad institucional y la participación de las autoridades regionales y locales.

Con el fin de garantizar la conservación a largo plazo de los ecosistemas naturales se hace necesario el establecimiento de nuevas áreas protegidas en regiones como la Orinoquia y la región andina, así como el fortalecimiento de las existentes en la Amazonia y el Pacífico. Adicionalmente se hace necesario fortalecer la capacidad nacional para la conservación de componentes importantes, por su amenaza o uso potencial, en colecciones vivas como bancos genéticos, jardines botánicos, zoológicos y acuarios.

Con relación al conocimiento es importante fortalecer la capacidad nacional de investigación sobre la biodiversidad, a través del apoyo a institutos de investigación, universidades y entidades afines. En este sentido es necesario fortalecer el apoyo a las colecciones biológicas y la sistematización de la información que contienen, así como la repatriación de información existente fuera de Colombia. Un área de trabajo prioritaria será la investigación para la evaluación de sistemas de aprovechamiento sostenible de especies silvestres, así como la evaluación de campo y recuperación de especies amenazadas.

Otro eje de trabajo en biodiversidad está relacionado con la utilización sustentable y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. En este sentido se adelantarán acciones orientadas a la comercialización de bienes y servicios ambientales derivados de la biodiversidad, que pueden generar ingresos a nivel local y regional, y fortalecer los sistemas tradicionales, especialmente en la Amazonia y la región Pacífica. Algunas líneas prioritarias están relacionadas con el uso de recursos genéticos y productos no maderables, así como el diseño de instrumentos económicos para apoyar la valoración y comercialización de servicios ambientales.

Se promoverán los programas nacionales y de cooperación internacional dirigidos a fomentar la variabilidad y el enriquecimiento genético y a fortalecer los sistemas tradicionales y alternativos de innovación, uso y manejo de los componentes de la biodiversidad. Tendrá especial atención la consolidación de un centro o red de centros de capacidad estratégica para impulsar la competitividad de la biodiversidad en los mercados nacionales e internacionales.

### **3. Bosques**

Al igual que los dos anteriores, la política del programa bosques tiene como objeto principal avanzar en la conservación y restauración de áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas (DNP, Documento Conpes 2834, 1996). En este contexto, busca promover e incentivar la acción conjunta del Estado y la sociedad civil en la conservación y el uso sostenible de los bosques, la reforestación, la restauración ecológica y el establecimiento de plantaciones que generen beneficios ambientales, económicos y sociales a la población. Busca igualmente fortalecer su incorporación a la economía nacional y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En el marco de este programa tendrá prioridad la creación de paquetes tecnológicos para los diferentes tipos de reforestación, tales como la industrial, de protección de aguas y suelos y para combustibles, entre otras. Se promoverá la definición de prioridades regionales de acuerdo con los centros de consumo, con el fin de desestimular el uso de maderas naturales, así como la adecuación normativa y la clarificación de competencias institucionales que contribuyan a una aplicación más eficiente del certificado de incentivo forestal. Se impulsarán además aquellos proyectos que puedan ser vinculados al mecanismo de “desarrollo limpio” de la Convención de cambio climático y a la sustitución de economías ilícitas (Ministerio del Medio Ambiente, 1998).

### **4. Sostenibilidad de los procesos productivos endógenos**

La política que guía este programa tiene por objeto impulsar y fomentar el uso sostenible de la diversidad biológica y el patrimonio cultural en los procesos de conservación, para beneficio económico y social de las regiones, como estrategia para el fortalecimiento del desarrollo endógeno regional.

En el contexto de este programa tendrán prioridad las acciones dirigidas a conservar, fortalecer y enriquecer los conocimientos sobre usos de especies promisorias, prácticas tradicionales y tecnologías alternativas, asociadas a los sistemas de conservación y producción local y regional.

Se privilegiarán los proyectos y esfuerzos de economía solidaria dirigidos a garantizar la seguridad alimentaria y a generar valor agregado sobre la biodiversidad local, así como aquellas orientadas a desarrollar mercados alternativos locales, nacionales e internacionales para estos bienes y servicios (FAO, 1996). Se apoyarán los programas de reforma agraria y de sustitución de cultivos ilícitos, proporcionando alternativas de uso de la tierra y de cambios tecnológicos orientados hacia la sostenibilidad de los ecosistemas, en especial se enriquecerán las reservas campesinas aportando componentes de protección y de restauración ecológica.

### **5. Calidad de vida urbana**

La política que orienta este programa se dirige a prevenir y controlar los factores de deterioro de la calidad ambiental en las áreas urbanas de mayor dinámica poblacional y económica; adoptar modelos de desarrollo urbano sostenibles, acordes con las condiciones particulares de los asentamientos humanos, atender las necesidades ambientales colectivas, y proteger y consolidar su capital natural (Ministerio del Medio Ambiente, 1998).

Teniendo en cuenta el gran problema de basuras que tiene el país se conferirá prioridad a los proyectos tecnológicos y de manejo integrado, reciclaje y reuso de los residuos sólidos y peligrosos. Así mismo, tendrán prioridad los sistemas de prevención, control y monitoreo de la contaminación hídrica y atmosférica, con énfasis en la reducción de contaminación por fuentes móviles y al desarrollo y uso de tecnologías de mayor rendimiento energético y bajo desperdicio (Ministerio del Medio Ambiente, 1997).

Tendrán atención especial los programas dirigidos a mejorar la calidad del espacio público, tales como el incremento de parques, zonas verdes y sitios de encuentro y manifestación de actividades culturales; la recuperación y protección de áreas protegidas representativas de la biodiversidad local; la recuperación de ríos que cruzan las zonas más densamente pobladas; así como la identificación, información al público y prevención de factores de riesgo ambiental.

### **6. Producción más limpia**

La orientación de política para este programa se dirige a promover la producción más limpia en los sectores dinamizadores de la economía y con mayor impacto ambiental, entre los cuales se destaca de manera especial la minería, y en segundo lugar sectores como el energético, industrial, turismo, agropecuario, construcción. Se dirige, igualmente, a incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo de la infraestructura nacional y en el crecimiento de los sectores de la

economía, con miras a promover su sostenibilidad (Ministerio del Medio Ambiente, 1997).

Tendrán atención prioritaria el ordenamiento y manejo ambiental de las áreas minero-energéticas, la infraestructura física y de transporte y los enclaves productivos más importantes nacionales (Ministerio del Medio Ambiente, 1998). La política ambiental para el desarrollo petrolero incluye el control de los grandes impactos indirectos que generan estas actividades y que terminan siendo importantes ejes de penetración de colonización. Esta política involucrará, en cualquier circunstancia, el control ambiental desde las fases exploratorias iniciales, además de elementos prácticos como apertura discontinua de vías, uso de medios acuáticos y aéreos, control de afluencia de población y otras de carácter legal como reservas forestales petroleras u otras figuras que contribuyan a disminuir los efectos indirectos de la actividad.

Se fortalecerá la definición de marcos regulatorios, incentivos, instrumentos económicos, multas y mecanismos de control que contribuyan a prevenir y reducir la contaminación urbana y rural, en particular la asociada a sustancias químicas y peligrosas; y el reciclaje y la reutilización de subproductos de los procesos industriales y agropecuarios. Se promoverá igualmente el impulso y consolidación de convenios de producción más limpia dirigidos a las empresas, en particular las de mediana y pequeña escala. Estos convenios deberán contemplar metas específicas que, una vez acordadas, deberán ser de obligatorio cumplimiento. Igualmente, se impulsará la incorporación de la dimensión ambiental en los acuerdos de competitividad sectorial y en los planes de desarrollo y expansión sectorial. Todo esto conllevará a la agilización de las licencias ambientales, así como a la autorregulación por parte del sector productivo.

## **7. Mercados verdes**

Esta política está dirigida a incentivar la producción de bienes y servicios ambientalmente sanos y a incrementar la oferta de servicios ecológicos competitivos en los mercados nacionales e internacionales, garantizando el reconocimiento de los derechos intelectuales y de país de origen respectivos.

Se impulsará un conjunto de mercados basados en los potenciales de la mega diversidad y se establecerá el marco regulatorio requerido para su desarrollo. Se promoverán las siguientes líneas de mercado: comercialización de productos no maderables del bosque; producción y comercialización de bienes generados en procesos de agricultura ecológica y sistemas locales de producción basados en la biodiversidad local; desarrollo sostenible de la industria pesquera y acuícola; y aprovechamiento de las riquezas naturales y la belleza paisajística como escenarios para la recreación y el turismo. La política apoyará el desarrollo



turístico en todo el territorio nacional. En este contexto, se privilegiarán las acciones dirigidas a minimizar los impactos de esta actividad sobre el patrimonio natural y a fortalecer las culturas locales.

## **D. ESTRATEGIA: APROPIACIÓN SOCIAL DE LA INFORMACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN**

### **1. Instrumentos prioritarios**

El proyecto colectivo ambiental, en el cual está centrada la estrategia operativa de esta política, se dirige a fortalecer la capacidad de la sociedad para solucionar sus problemas ambientales y aprovechar de manera sostenible los potenciales de la oferta natural, en un esquema descentralizado, participativo y democrático.

Con el fin de generar un proceso que avance con pasos firmes hacia la creación de la capacidad local para entender y manejar la complejidad de la gestión ambiental se requiere realizar grandes cambios en la cultura institucional y organizacional del sistema nacional ambiental, incorporando a todos los actores sociales e institucionales con derechos y deberes ambientales, articulando sus acciones y optimizando los instrumentos y espacios de participación, coordinación y concertación vigentes.

Esta política fortalecerá los espacios y mecanismos que garantizan la participación efectiva, informada y formada de los distintos actores sociales, en particular los grupos étnicos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de consulta, concertación, negociación y manejo de la información para la gestión ambiental<sup>7</sup>. Lo anterior se hará respetando las estructuras, procedimientos y mecanismos de representación inherentes a la toma de decisiones propia de las distintas culturas, sus autoridades tradicionales, territoriales y sus organizaciones, y generando consensos y trabajo conjunto alrededor de las prioridades ambientales de la sociedad.

Se promoverá la participación activa de los sectores privado y público en el establecimiento de metas y acuerdos dirigidos a garantizar la sostenibilidad ambiental, así como a proveer los tiempos, espacios y mecanismos adecuados para la participación de los sectores académico y científico en la sustentación de los procesos de toma de decisiones.

Se impulsará la participación activa de representantes de municipios, resguardos y territorios indígenas, territorios colectivos de comunidades negras<sup>8</sup>, departamentos

---

<sup>7</sup> Ley 99 de 1993.

<sup>8</sup> Ley 70 de 1993.

y regiones de planificación, junto con las corporaciones autónomas regionales, en el proceso de planificación que garantice la coherencia y articulación de la gestión ambiental en los distintos niveles territoriales. Se promoverá la utilización de los instrumentos y procedimientos de veeduría ciudadana en la toma de decisiones locales, regionales y nacionales, y demás mecanismos de defensa de los derechos ambientales de los ciudadanos.

El instrumento por excelencia con que cuenta esta política para garantizar la participación efectiva de la población en la gestión ambiental es la información. En este sentido, se hará un esfuerzo significativo por integrar y unificar la información básica y aplicada disponible, escrita, estática y cartográfica, entre el sector público, privado y comunitario, con el fin de apoyar la toma de decisiones a nivel regional y local, y establecer y difundir una línea base sobre el estado de los recursos naturales y la gestión ambiental, centrada en el recurso agua.

A partir de esta línea base se establecerá un sistema dinámico y participativo, estructurado con los institutos de investigación del SINA<sup>9</sup>, que asocie los procesos de investigación y comunicación y garantice que esta información esté disponible en forma oportuna y didáctica en los ámbitos municipal, regional, nacional y sectorial, para uso y alimentación permanente por parte de los actores sociales e institucionales interesados.

En este sentido, la política privilegiará la consolidación del Sistema de información ambiental para Colombia, SIAC, con énfasis en el agua, y su armonización con los Sistemas de información ambiental regional, SIAR, y local, SIAL. Igualmente, tendrá atención prioritaria la articulación de estos sistemas con los sistemas nacionales, regionales y locales de ordenamiento territorial y gestión sectorial.

## **2. Otros instrumentos**

La política cuenta, además de la información y la participación, con un conjunto articulado de instrumentos que garantizan su efectividad. Esos instrumentos son los siguientes:

- El ordenamiento territorial y la planificación ambiental como los instrumentos y procesos básicos que orientan la acción del Estado y la sociedad sobre el territorio para garantizar la sostenibilidad ambiental en el ámbito territorial, local, regional y nacional.

La política fortalecerá los procesos de ordenamiento y planificación construidos desde lo local, promoviendo su articulación a los procesos de desarrollo sectorial,

---

<sup>9</sup> Ley 99 de 1993.

regional y nacional, apoyados en las directrices generales de ordenamiento y zonificación del uso del suelo, impulsando a su vez la coordinación para que los programas sectoriales sean ambientalmente sostenibles. En este contexto, tendrá especial relevancia la formulación de un plan estratégico de ordenamiento territorial nacional y regional que articule integralmente la planeación ambiental con la de los sectores de infraestructura, educación y salud.

Se fortalecerá la capacidad municipal para la formulación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, así como la inserción de los criterios ambientales en los planes de desarrollo municipal. Se apoyarán, igualmente, los planes de vida de los pueblos indígenas, los planes de etno desarrollo de las comunidades negras y los planes de manejo de territorios colectivos negros y reservas campesinas, así como su articulación a los planes y procesos de desarrollo regional y local.

Se dará prioridad al tránsito del esquema actual de uso y control de los recursos naturales, basado en el control ambiental exclusivo en la fuente contaminadora, hacia un sistema integrado de planificación y regulación de estos recursos, en el que las autoridades ambientales, empresas y usuarios del medio ambiente definan de manera concertada las metas de uso y descontaminación de los mismos. Este sistema deberá estar apoyado en los instrumentos adecuados de control y cumplimiento.

- Articular el SINA, como instrumento fundamental de coordinación, planeación, articulación, gestión y construcción de alianzas entre el Estado, la comunidad, los organismos no gubernamentales y el sector privado municipal, regional y nacional.

Tendrán prioridad la formulación y ejecución de la estrategia de fortalecimiento del SINA en el marco de la descentralización y la participación, con énfasis en la cooperación horizontal entre entidades del sector público, privado y comunitario, el fortalecimiento de los sistemas regionales y locales ambientales y el fomento de la educación y capacitación de los miembros del sistema. Se fortalecerán las principales instancias nacionales de coordinación y concertación tales como el Conpes, el Consejo Nacional Ambiental y el Consejo Técnico Asesor; entre los espacios territoriales, se consolidarán los consejos directivos de las CAR, el Consejo Consultivo de Ordenamiento, los consejos regionales de planificación, CORPES, y los consejos territoriales de planeación.

- Fortalecer la capacidad de gestión ambiental municipal<sup>10</sup> para potencializar su condición en la coordinación de las entidades públicas y de articulación

---

<sup>10</sup> Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial.

con los actores sociales. Se promoverá, en coordinación con las CAR, las acciones dirigidas a elevar el compromiso y la participación de los municipios en la gestión ambiental, fortaleciendo su capacidad institucional, especialmente sus unidades técnicas ambientales.

- Generar conocimiento y educación como los pilares fundamentales del cambio cultural requerido para construir una sociedad conocedora de sus valores y potencialidades, y estructurada sobre los principios de equidad y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural y las necesidades de las generaciones actuales y futuras (Colciencias, 1995). Este trabajo se hará en coordinación con el Ministerio de Educación y otras entidades.

Se promoverá la investigación básica y aplicada sobre el conocimiento, preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el ambiente, contribuyendo a una construcción efectiva de la capacidad científica del país. Se revisarán las formas de financiación de la investigación ambiental y se articularán las organizaciones que dentro del SINA se dedican al desarrollo de nuevas tecnologías, para aumentar la sostenibilidad de los procesos productivos.

Se recuperarán y protegerán los saberes tradicionales para enriquecer los procesos productivos endógenos y construir modelos de desarrollo regional conducentes a un aumento en la calidad de la vida.

Se fortalecerán los procesos educativos y de formación ambiental formal y no formal y la participación efectiva de la población en los asuntos ambientales que puedan afectarla, a partir de la política de educación ambiental. Se articularán los programas de formación ambiental, para aumentar el cubrimiento y elevar la calidad en el contexto de la construcción de la paz.

- Consolidar la capacidad nacional de cooperación interna y externa, y la negociación internacional como instrumentos estratégicos para enfrentar de manera solidaria con otros países las amenazas globales al medio ambiente, y como herramientas para optimizar las ventajas comparativas representadas en la riqueza y diversidad del patrimonio natural nacional.

Se fortalecerá la participación activa del país en las negociaciones de la Convención de cambio climático, el Convenio sobre diversidad biológica y los foros relacionados con el tema de bosques. También se apoyarán los espacios para desarrollar un marco nacional e internacional de protección al conocimiento colectivo.

Se respaldará el trabajo conjunto entre diferentes entidades y ministerios tales como: Medio Ambiente, Agricultura, Desarrollo y Comercio Exterior, así como con

asociaciones de industria y comercio del país, dirigido a promover entre el sector exportador nacional el conocimiento y el cumplimiento de las exigencias ambientales internacionales. Se pondrá especial atención al seguimiento de las negociaciones relacionadas con la Organización Mundial de Comercio y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT, así como a los espacios de negociación internacional, regional y bilateral en materia de propiedad intelectual, particularmente aquellos que afecten la materia viva, tales como el acuerdo TRIPS derechos de propiedad intelectual relativos al comercio del GATT y las decisiones de la Junta del Acuerdo de Cartagena del régimen común sobre acceso a recursos genéticos.

- Puesta en marcha de regulaciones e instrumentos económicos y financieros como herramientas fundamentales para promover y hacer coherente la inversión de los distintos agentes públicos, privados e internacionales en la conservación del patrimonio natural, así como impulsar la responsabilidad ambiental de los sectores económicos y sociales. Estos instrumentos se complementarán con los de comando y control, y otros que prevé la ley, los cuales se desarrollarán y aplicarán en una forma balanceada<sup>11</sup>.

La política apoyará las acciones dirigidas a ajustar y poner en marcha la estrategia de sostenibilidad financiera ambiental (Ministerio del Medio Ambiente, 1998), involucrando agentes del sector público, privado e internacional, basados en el manejo eficiente y armónico de los recursos. Hará un esfuerzo por ampliar la internalización de los costos ambientales en el uso y manejo integral del agua, la recuperación de bosques y las actividades industriales y agropecuarias.

- Se actualizarán los instrumentos normativos en el contexto de la Constitución política, para lograr su coherencia con los avances en el conocimiento científico y tecnológico. Para esto, se revisarán las reglamentaciones existentes mediante consultas con las instituciones científicas y tecnológicas.

### **3. Seguimiento**

Este proceso se ajustará a las condiciones de representatividad, concertación y tiempo requeridas por un proceso participativo. Consta de las siguientes fases:

- Elaborar una línea base de información sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales. Esta será construida a partir de las respectivas líneas bases regionales, cuya realización será coordinada por las autoridades ambientales y territoriales.

---

<sup>11</sup> Ley 99 de 1993

- Formular de manera concertada el plan de gestión del sistema nacional ambiental y sus indicadores de evaluación y seguimiento, con participación de los distintos actores sociales e institucionales, y coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente, con el apoyo de las respectivas autoridades ambientales regionales. Con base en este plan el Ministerio elaborará su plan de gestión ambiental como ente rector de la política ambiental. En este contexto se definirán las ecorregiones estratégicas.

## **E. CONSIDERACIONES AMBIENTALES REGIONALES**

La diversidad de condiciones ambientales, sociales, culturales y económicas del país, exige incorporar en la política ambiental del Plan Nacional de Desarrollo orientaciones ambientales de orden regional, que son:

### **1. Región Caribe, continental e insular**

Mecanismos de control de la contaminación del río Magdalena para prevenir y reducir la contaminación del Caribe.

Recuperación y conservación de humedales, manglares, y sistemas boscosos que garanticen el mantenimiento del balance hídrico de la región y su biodiversidad.

Ordenamiento y manejo integrado de zonas costeras como elemento guía para la gestión ambiental regional.

Incorporación de nuevos productos y sistemas de producción al desarrollo económico y social de la región basados en la oferta natural regional y en los sistemas tradicionales de conocimiento e innovación y tecnológica.

- • Vinculación de los sectores público, privado y comunitario en la creación de un centro regional de investigación y fomento para la producción limpia.
- • Política regional orientada a un manejo de mares y costas integrado al desarrollo social y económico de la región.

### **2. Región Andina**

- Sistema integrado de incentivos y desincentivos, dirigido a minimizar vertimientos contaminantes en las cuencas del río Cauca y Magdalena, bajo el principio de vecindad y responsabilidad territorial.

- Programas y tecnologías de restauración ecológicas en cuencas hidrográficas y ecorregiones estratégicas amenazadas o en proceso de degradación.
- Programas de conservación de los relictos de bosque natural en la región andina, cuya cobertura actual es menor al 20% de la original.
- Programas y demás instrumentos que contribuyen a fortalecer el papel de lo rural, como generador de servicios ambientales y su articulación con los centros urbanos.
- Programas integrados de conservación, valoración y uso de la biodiversidad en ecosistemas boscosos de ladera, que constituyan alternativas a los cultivos ilícitos.
- Programas, sistemas productivos y mecanismos que contribuyan a erradicar el uso intensivo de plaguicidas en cultivos agroalimentarios y en general incentivar procesos de producción más limpia y uso eficiente de energía en los sectores productivos y extractivos prioritarios.

Atención prioritaria a la investigación, protección, conservación y recuperación de los ecosistemas del Macizo Colombiano, Nevado del Cocuy y Parque los Nevados.

Procesos de planeación, ordenamiento, reglamentación, recuperación y manejo integrado de los sistemas hídricos de los ríos Magdalena y Cauca, en particular en los ecosistemas de importancia en la regulación y abastecimiento hídrico a nivel nacional.

Rehabilitación ambiental y social de la región cafetera afectada por el sismo del 25 de enero de 1999.

### **3. Región del Pacífico**

Proceso de construcción de la Agenda Pacífico XXI.

Formulación de planes de manejo y procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras e indígenas.

Plan de ordenamiento territorial del Pacífico colombiano orientado a consolidar y cohesionar la región, a mejorar su articulación con el resto del país y a promover el manejo integrado de sus mares y costas.

Desarrollo y fortalecimiento de modelos alternativos de producción sostenible que constituyan opciones para el progreso de la región.

Considerar la valoración y reconocimiento de la oferta ambiental y los derechos de sus grupos étnicos.

Atención a la investigación, protección, conservación y recuperación de los parques naturales y regiones de biodiversidad: Las Hermosas, Farallones de Cali, Serranía de los Paraguas, Utría, Isla Gorgona, Sanquianga.

- Diseño e y adopción de beneficios de la biodiversidad y bonos ambientales para el desarrollo de las comunidades de la región y de la humanidad.

#### **4. Región Orinoquia**

- Programa integrado de ordenamiento ambiental, protección y recuperación de páramos, subpáramos y bosques alto-andinos, así como la recuperación de los sistemas inundables de la Orinoquia.
- Plan regional de biodiversidad dirigido a la generación de conocimiento, la restauración ecológica y la promoción de procesos productivos sostenibles, tales como la producción agroforestal y silvopastoril, como alternativas de sustitución de la expansión de la frontera agrícola.
- Programa de protección, restauración y reforestación de bosques protectores de las cuencas hidrográficas, con énfasis en la cuenca del río Meta.
- Procesos de producción limpia en los sectores de infraestructura, en particular hidrocarburos, y agroindustria.
- Programas vitrina de mercado, para incentivar la producción de bienes y servicios ambientalmente sanos, así como el incremento de la oferta de servicios ecológicos competitivos en los mercados nacionales e internacionales, aprovechando los recursos paisajísticos naturales y culturales, mediante el ecoturismo.

#### **5. Región de la Amazonia**



- Proceso de construcción de la Agenda Amazonia XXI.
- Ordenamiento y manejo integral de las cuencas compartidas con especial atención en las cuencas del Putumayo, Caquetá y Amazonas, y aquellas proveedoras de agua para el consumo humano.
- Plan regional integrado de biodiversidad, incluyendo el ordenamiento y manejo de bosques, recursos genéticos y otros recursos biológicos.
- Investigaciones y promoción de procesos tecnológicos más limpios en actividades productivas.

# IV.

## DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

---

El respeto a los derechos humanos es una condición indispensable, si bien no suficiente, para avanzar en el desarrollo económico y democrático del país y para garantizar la construcción de una paz perdurable. No obstante, debido a la naturaleza irregular del conflicto interno una de las características más notables de este es la sistemática violación de derechos fundamentales y del derecho internacional humanitario, DIH, por parte de los diferentes actores armados involucrados. Por supuesto, factores como el narcotráfico y la delincuencia organizada también han contribuido a conformar una situación deplorable de violencia y violación de los derechos humanos en el país.

Como resultado de lo anterior, el Plan de Desarrollo *Cambio para construir la paz* ha asumido un compromiso con la promoción, el respeto y la defensa de los derechos humanos, como un tema crucial dentro de la agenda de desarrollo del país. Sin embargo, para este Plan de Desarrollo los derechos humanos no pueden seguir siendo, como en el pasado, una exclusiva obligación del Estado frente a los ciudadanos. En el mundo actual, globalizado e interdependiente, si bien al Estado le compete promover y garantizar la vigencia de los derechos humanos, es necesario reconocer, así mismo, que su capacidad es limitada si no existe un verdadero compromiso de la sociedad colombiana en su conjunto frente a la sociedad mundial y el apoyo de esta última a las acciones que el Estado emprenda en cumplimiento de sus compromisos.

Puesto que la evolución del conflicto armado ha propiciado escenarios donde la violación de los derechos humanos se expresa de modo dramático, las acciones del Estado tendientes a promover, proteger y garantizar el respeto por estos derechos se desarrollarán de manera prioritaria en las áreas donde la intensidad del conflicto, debida a la presencia de guerrilla y paramilitares ya la precariedad del Estado, se combina con factores como el narcotráfico, los cultivos ilícitos y la delincuencia organizada. Sin embargo, la promoción de los derechos humanos no puede agotarse allí, ya que éstos son una dimensión ética que abarca el amplio espectro de las relaciones de la vida pública y privada en todas sus esferas, en una dimensión integral, en la cual todas las acciones se encaminen a promover una cultura del respeto y la protección de dichos derechos.

Una cultura respetuosa de los derechos humanos hace parte del concepto global de desarrollo que sustenta las acciones contempladas en este plan para los próximos cuatro años. Es desde esta dimensión cultural que se pretende hacer un aporte fundamental a la superación de la polarización, la fragmentación y la ausencia de identificación con las instituciones que padecen amplios sectores de la sociedad. La construcción de un nuevo escenario nacional en el cual los derechos humanos ocupen un lugar preponderante debe sentar las bases para el futuro de un país que aspira a crecer en desarrollo, paz y democracia y ese es el principal propósito del *Cambio para construir la paz*.

En ese contexto, el gobierno se propone desarrollar acciones que le permitan, por una parte, garantizar la prevalencia de los derechos humanos de primera generación; es decir la vida, la integridad y la libertad, cuya protección es impostergable; y por otra, la promoción de los derechos de segunda y tercera generación, tales como los derechos civiles, económicos, sociales y ambientales.

Adicionalmente, en el intento por impedir las atrocidades generadas por la guerra interna, el propósito del gobierno es promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario, en particular los principios del Protocolo II de Ginebra, del cual Colombia es parte, y del cual se derivan compromisos y responsabilidades frente a la comunidad internacional y en relación con el propio derecho nacional.

## **A. ESTRATEGIAS**

Bajo el anterior enfoque, el gobierno se propone sentar las bases de un plan integral de derechos humanos que, además de trascender el corto espacio de un período de gobierno, sienta las bases de una política estatal estrechamente articulada a la política de paz y al modelo de desarrollo. Este plan se acoge igualmente a las recomendaciones de la comunidad internacional en la Declaración de Viena con ocasión de la Conferencia internacional sobre derechos humanos de las Naciones Unidas de 1993.

Así mismo, este plan estará enmarcado dentro de un esquema descentralizado y participativo y propiciará el establecimiento de alianzas estratégicas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil y ONG del orden local, nacional e internacional con el fin de:

- Fomentar una cultura del respeto a los derechos humanos

- Reducir los niveles de violación a los derechos fundamentales y al derecho internacional humanitario
- Desarrollar acciones que permitan reducir la impunidad en esta materia.

Debido a la importancia del tema dentro de la agenda nacional e internacional del país, el gobierno considera que la coordinación y definición de acciones en este campo deben realizarse al más alto nivel, y por tal razón el vicepresidente de la República cumplirá las funciones de Alto consejero para los derechos humanos. Bajo su dirección el gobierno se propone estructurar cuatro estrategias.

En primer lugar, la puesta en marcha de un proyecto pedagógico nacional en materia de derechos humanos y de DIH, para lo cual se buscará convocar a representantes de instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil, ONG nacionales e internacionales con conocimiento en este campo, con el fin de estructurar una propuesta pedagógica a través de medios de educación y comunicación formales e informales que contribuya a transformar los patrones de comportamiento que favorecen la violación de los derechos humanos. En segundo lugar, se creará, bajo la dirección del Alto consejero para los derechos humanos, una Comisión nacional permanente de derechos humanos y de DIH a cuyo cargo estará, entre otras funciones, la aprobación definitiva del Plan nacional de acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

En tercer lugar, el gobierno diseñará nuevos dispositivos y fortalecerá los mecanismos de seguimiento y control ya existentes para contribuir a la disminución de la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. En tal sentido se pondrá en marcha el llamado Comité de impulso de casos y se apoyará su gestión mediante el diseño y actualización permanente de un gran banco de datos con los casos más relevantes de violaciones a los derechos humanos y al DIH, definidos según su gravedad y su trascendencia en el ámbito interno y externo.

Por último, se diseñará y pondrá en marcha un Observatorio de los derechos humanos y de DIH, el cual operará como un centro de acopio y de producción de información sobre la gestión estatal y sobre la situación de derechos humanos y del DIH en el país. Para apoyar dicho observatorio, el gobierno se compromete a fortalecer y ampliar en forma progresiva la Red de información sobre derechos humanos, adoptada por la anterior Consejería de Derechos Humanos. Dicha red acopiará la información disponible en el país en relación con los derechos a la vida, la integridad y la libertad, y buscará ampliar progresivamente su cobertura en el horizonte de construcción de un Sistema nacional de información de derechos humanos y de DIH.



## **A. SERVICIO DE JUSTICIA**

El objetivo principal de la política deberá dirigirse hacia la generación de acciones que faciliten el acceso a la justicia, potencien la generación de patrones de convivencia y establezcan mecanismos para la prevención, atención y control de los factores asociados con la presentación de hechos punibles y el desarrollo de violencia, para lo cual deberán adelantarse programas tanto frente a la justicia formal como hacia la no formal.

La Constitución Política de Colombia consagra como fin esencial del Estado en el Título 1 artículo 2,

Asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Los conceptos de seguridad ciudadana y convivencia ciudadana encuentran su respaldo constitucional en lo referido, y exigen del Estado una acción orientada hacia la tranquilidad y seguridad tanto de los ciudadanos como de las instituciones.

Así mismo, en Colombia es obligación del Estado proveer un servicio de justicia eficiente, accesible, oportuno y eficaz. Sin embargo, éste muestra deficiencias en su prestación, debilitando de esta manera el Estado social de derecho, pues aún persiste la congestión, la lentitud y la impunidad, constituyéndose en verdaderas barreras para el acceso a este servicio. Lo anterior no son nuevos fenómenos, pero cuentan cada día con una causalidad más compleja. Todo lo cual se ha reflejado en un grado de percepción ciudadana muy bajo sobre la capacidad de la justicia para contribuir a establecer el orden y preservar las libertades y garantías ciudadanas.

Sin embargo, los estudios que han abordado el tema de la violencia colombiana coinciden en afirmar que los factores que más afectan negativamente la seguridad

y la convivencia están mucho más asociados a una pérdida de los valores o patrones de ordenamiento social tradicionales de la sociedad colombiana, que a los niveles de eficiencia o ineficiencia de la administración de justicia en el país. La relación existente entre los elevados índices de violencia y el deterioro de la formalidad institucional plantean la necesidad de reorientar la estrategia de fortalecimiento de la justicia en el país. El problema no debe limitarse únicamente a buscar la eficiencia o la modernización de la administración de justicia, sino también a *reinstitutionalizar* los valores, prácticas e instancias para la resolución de los conflictos.

- Lo anterior significa reconocer tres hechos fundamentales:
- El acceso a la justicia es uno de los factores que discrimina económica y socialmente a los ciudadanos, en ocasiones más que el ingreso o el acceso a los servicios públicos domiciliarios.
- El nivel educativo es un muy buen predictor de la percepción que tiene la población sobre la administración de justicia y de la disposición que tiene a transgredir la ley.
- La discriminación y la mayor disposición a transgredir la ley terminan por quebrar los fundamentos de la cohesión social.

### **1. Justicia formal**

En lo que respecta a la justicia formal se plantea como objetivo específico fortalecer el derecho de acceso de todas las personas al aparato estatal de justicia y al sistema judicial, mediante la eliminación del atraso, la congestión judicial y la impunidad, con el concurso y la actuación coordinada y decidida de las tres ramas del poder público, sobre todo en lo atinente con la formulación y expedición de normas relacionadas con la administración de justicia.

Para lograr ese objetivo se propone reducir los tiempos de respuesta a los conflictos que presentan los ciudadanos ante los aparatos y el sistema judicial; responder con una pronta y cumplida administración de justicia, mediante el desarrollo e implantación de mecanismos simplificados en los procedimientos judiciales de manera tal que se hagan más ágiles los procesos.

Adequar y mejorar el apoyo a los aparatos de justicia optimizando los recursos de manera que se pueda incrementar la capacidad de respuesta y la productividad de la administración de justicia.

Elevar la calidad de las providencias que expiden los funcionarios, con la simplificación de procedimientos y la maximización de los recursos disponibles en los ámbitos donde se imparta justicia.

Por lo anterior las prioridades de la política de justicia para el período en este aspecto son: facilitar el acceso de la sociedad civil a los aparatos de justicia y al sistema judicial; procurar el funcionamiento eficaz y equitativo tanto del aparato estatal de justicia como del sistema judicial; buscar la eliminación del atraso y la descongestión de los despachos judiciales; demandar la formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios y empleados judiciales; modernizar las estructuras físicas y su respectiva dotación.

El logro de los objetivos de la política en la parte formal será posible a través de cinco estrategias:

- La primera busca la ampliación de la cobertura de los aparatos estatales de justicia mediante el desarrollo de nuevas formas de resolución de conflictos. Esta estrategia corresponde con la prioridad del plan orientada al funcionamiento eficaz y equitativo del aparato estatal de justicia, y trata los aspectos que tienen que ver con la división del territorio para efectos judiciales, redistribución de despachos judiciales y de administración, jueces de paz y autoridades de pueblos indígenas, entre otros.

Para ello se propone establecer despachos judiciales de plena competencia en el ámbito municipal, ampliando la que le corresponde a los jueces municipales, de modo tal que puedan atender todos los conflictos de la comunidad, desarrollar la jurisdicción de paz a nivel nacional, fortalecer la jurisdicción de las autoridades de los pueblos indígenas, definiendo la jurisdicción territorial de todas estas comunidades en el país y adoptar el modelo general de gestión sustentado en los principios de la delegación, creando oficinas de comisiones y de conciliación judiciales que cuenten con la normatividad necesaria para permitir a los funcionarios judiciales delegar funciones en sus empleados, en todas las cabeceras de distrito y de circuito.

- La segunda está orientada a la modernización de la gestión pública a través de la inversión en infraestructura física y medios tecnológicos; organización de la gestión judicial y administrativa y adecuación de plantas de personal. Esta estrategia corresponde a la prioridad de enfocar la inversión para la modernización de las estructuras físicas y su dotación; tiene como finalidad adecuar los recursos de infraestructura y tecnología a las nuevas

propuestas de organización de los despachos judiciales y de administración.

Para ello se plantea dotar y construir las sedes de los despachos judiciales y de administración de las cabeceras de circuito o de distrito que sean prioritarios teniendo en cuenta las necesidades de salas de audiencia, áreas de cómputo y áreas de archivo, para desarrollar adecuadamente su labor.

Desarrollar programas de organización tanto en la parte judicial como administrativa, establecer esquemas de organización de la gestión, adecuar las plantas de personal a través de modelos diseñados para el efecto.

- La tercera estrategia está encaminada a promover la profesionalización y promoción de los funcionarios y empleados judiciales adecuando los programas de inducción, formación continuada, capacitación, procesos de promoción y ascensos, buscando que aquéllos se sientan comprometidos con su función. Se crearán incentivos para los funcionarios y empleados que se distingan por su gestión jurisdiccional o administrativa.

Para ello se establecerán, a través de la escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla, programas de educación relacionados con las funciones, actividades jurisdiccionales, gerenciales, administrativas y operativas que desarrollan los funcionarios y empleados judiciales, impulsando programas de educación a distancia, a través de medios de comunicación que tengan el mayor cubrimiento nacional.

- La cuarta estrategia está diseñada para actualizar y adecuar entre las ramas judicial y ejecutiva, mediante investigaciones básicas orientadas a obtener desarrollos normativos que permitan simplificar los procedimientos judiciales para asegurar el acceso real de los ciudadanos a la administración de justicia. Esta estrategia corresponde al logro de las siguientes prioridades: la eliminación del atraso y la congestión de los despachos judiciales y el acceso de la sociedad civil a los aparatos de justicia y al sistema mismo.

Para ello se buscará fortalecer la oralidad como mecanismo para agilizar los procesos judiciales, en los despachos de los juzgados del circuito y de las cabeceras de distrito.

Se presentarán proyectos de ley que unifiquen y simplifiquen los procedimientos judiciales para agilizar el servicio de justicia y fortalezcan la función jurisdiccional



del juez, minimizando su participación en el recaudo de pruebas y en la ejecución de las decisiones judiciales.

Se fortalecerán los mecanismos alternativos de solución de conflictos, especialmente aquellos que involucran la participación ciudadana, se presentarán proyectos de ley que permitan la creación de oficinas judiciales de conciliación y de comisiones judiciales; se establecerán convenios con las facultades de derecho del país para que dentro de los programas de estudio se oriente hacia la cultura de la no judicialización de los conflictos y el manejo de los mismos por medios alternativos. Se desarrollará un programa piloto en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, orientado a fomentar en los abogados litigantes de esta ciudad la cultura de la no judicialización de los conflictos. Se diseñarán mecanismos y se crearán incentivos que permitan mejorar la oferta de la defensa técnica. También, se reglamentará y fortalecerá el servicio legal popular y el de la defensoría pública incrementando el número de defensores, capacitándolos y ampliando la cobertura a las diferentes ramas del derecho; se desarrollará el sistema nacional de formación de la defensoría pública; se divulgarán temas de importancia para la labor del defensor público y para garantizar los derechos de la población reclusa.

- La quinta estrategia está encaminada a fortalecer los procesos de gestión y planificación en los despachos judiciales y de administración a través de la implementación de modelos administrativos que faciliten la organización interna. Esta estrategia corresponde a la prioridad que busca el funcionamiento eficaz y equitativo del aparato como del sistema judicial.

Para ello se diseñarán y organizarán modelos de plantas de personal de los despachos judiciales y de administración, adecuados para el cumplimiento eficiente de las funciones.

Se optimizarán los procesos operativos y administrativos aplicando la metodología de organización y métodos, y los principios administrativos de especialidad de la organización y de funciones de la rama judicial.

Se fortalecerán los controles de gestión y rendimiento, y se evaluarán todos los sistemas de seguimiento, con el fin de determinar su efectividad e impacto en la productividad, eficacia y eficiencia de la administración de justicia.

## **2. Justicia no formal**

En cuanto a la justicia no formal se señala como objetivo específico el fortalecimiento institucional de la justicia local, el reconocimiento e impulso de la

justicia comunitaria y el desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Para el logro de este objetivo se plantean tres estrategias básicas:

- La primera propone ampliar el acceso y promover las formas alternativas de resolución de conflictos. Para ganar consistencia y viabilidad como política pública deben incorporarse elementos que, como el es trato social y el nivel educativo, dan cuenta de una diferente disposición de los ciudadanos frente a la provisión y administración de justicia.
- La segunda busca facilitar las herramientas para desjudicializar los conflictos y desprofesionalizar la atención de primera mano de la conflictividad. Para ello el gobierno reorientará sus esfuerzos de capacitación en técnicas y métodos de resolución de conflictos de los frentes donde se han concentrado las ONG, líderes comunitarios, ha cia las instancias a las que realmente acuden los ciudadanos para resolver sus conflictos. La capacitación se dirigirá hacia la policía y los funcionarios de las inspecciones de policía, comisarías de familia, centros de conciliación, entre otros.

En el mismo sentido el Ministerio de Justicia y del Derecho deberá ganar capacidad y control en la generación y gestión departamental y local de las políticas judiciales y de convivencia ciudadana. Es decir, que deberá concebir y aplicar los instrumentos de coordinación necesarios para desplegarse en el territorio de una manera tal que le permita obtener coherencia y continuidad territorial de las políticas. El ordenamiento actual de los departamentos y municipios del país permite pensar que la opción de despliegue territorial de las acciones del ministerio se encuentra en las secretarías de gobierno, ampliando el espectro de acción de las secretarías del orden público hacia el tratamiento de los conflictos.

Se considera que la justicia comunitaria, como mecanismo de informalización de la justicia en las formas sociales de resolución de conflictos, es el reconocimiento del espacio de lo social, o de la sociedad civil, en donde se forman los consensos y se constituyen las identidades. Las propias comunidades han creado mecanismos de mediación informal a los cuales se les reconoce resultados más satisfactorios que las acciones promovidas institucionalmente; estas formas populares alternativas generadas desde las comunidades se caracterizan por ser ingeniosas y eficaces para la resolución de los problemas.

- La tercera estrategia buscará fortalecer las herramientas de la justicia comunitaria, la conciliación y la mediación como mecanismos de resolución de conflictos a través de los cuales un tercero ajeno al problema interviene entre las personas que se encuentran inmersas en el mismo para escucharlas, ver sus intereses y facilitar un camino en el cual se encuentren soluciones equitativas para los participantes en la controversia, permitiendo además resolverlas de principio a fin, ante una única instancia resolutoria.

Sin duda consolidar un proceso en el país, en la ciudad, en la escuela, en las organizaciones, en los barrios, en las comunidades, en las instituciones sociales, en el cual se den a conocer los conciliadores y mediadores que existen, para que actúen sobre sus conflictos inmediatos de convivencia cotidiana, ofrece una alternativa real en la transformación de hábitos y costumbres que limitan el manejo del conflicto al uso indiscriminado de la fuerza o su negación, y en la generación de hechos de cohesión social.

Las estrategias descritas se desarrollarán a través de los siguientes programas y proyectos para el logro de los objetivos planteados en cuanto a servicio de justicia.

## **B. SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO**

El sistema penitenciario y carcelario experimenta en la actualidad una crisis en todos sus componentes: deprimente cotidianidad de la población reclusa, restricciones en la prestación de los servicios básicos, mínimos programas en atención integral de internos y condiciones que vulneran la dignidad tanto del personal de reclusos como del personal que administra, vigila y orienta los servicios penitenciarios y carcelarios.

El hacinamiento se ha constituido en la fuente primaria de la problemática penitenciaria, se mantienen los críticos aspectos de carencia de espacio vital, el ocio, mezcla indiscriminada de sindicados y condenados, de internos de muy diferente procedencia y diversos grados de peligrosidad, todo lo cual ha convertido la vida diaria en un caos.

La actual infraestructura carcelaria ofrece 168 establecimientos de reclusión, una gran parte de éstos son edificaciones antiguas, deterioradas y difícilmente adecuadas para centros de reclusión. Se cuenta con 32.922 cupos para albergar 44.065 internos. No existen en este momento programas estructurados de atención integral en relación con la educación, capacitación, salud y formación para cumplir con las finalidades de la pena.

Programas	Proyectos
Modernización y desarrollo de la infraestructura física	<p>Construcción de infraestructura en donde se le dará prioridad a la terminación de todas las obras recibidas del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia que aún no han concluido.</p> <p>Construcción de nuevas obras en función de las prioridades establecidas por la rama judicial, de conformidad con la demanda de justicia.</p> <p>Adecuación y mantenimiento de inmuebles de la rama judicial.</p> <p>Censo de infraestructura física de la rama judicial y diseño y puesta en marcha del sistema de información de bienes inmuebles, con el fin de fijar las políticas de planeación frente a la totalidad de la infraestructura física.</p>
Modernización y desarrollo de la infraestructura tecnológica	<p>Sistematización de despachos de la rama judicial a escala nacional.</p> <p>Evaluación y desarrollo de sistemas de comunicación de la rama judicial.</p> <p>Actualización y desarrollo de sistemas de información para la gestión judicial y administrativa de la rama.</p>
Adecuación del sistema judicial	<p>Proyectos experimentales, estudios y comisiones de reforma para la remoción de obstáculos procedimentales y la formulación de iniciativas legislativas, de manera coordinada con el ejecutivo.</p>
Investigaciones y estudios aplicados	<p>Investigaciones y estudios aplicados sobre gestión judicial, administrativa y documental, análisis de la resolución de conflictos, seguimiento de los mecanismos alternos de solución de conflictos, levantamiento del censo nacional de expedientes activos en poder de los fiscales delegados, diseño y ejecución de planes para la reducción de los índices de congestión judicial y construcción de modelos que permitan evaluar el impacto de la legislación y de las decisiones judiciales entre otros.</p>
Desarrollo organizacional	<p>Puesta en marcha de procesos de selección para la conformación de registros de elegibles en la rama.</p> <p>Ajuste y apoyo de modelos de gestión judicial.</p>
Desarrollo del talento humano de la rama judicial	<p>Capacitación y formación de funcionarios y empleados de la rama judicial a escala nacional.</p>
Organización y ampliación de la cobertura de los aparatos de justicia y de administración de la rama judicial	<p>Adecuación del mapa judicial a través de la actualización de la división territorial para efectos judiciales y la elaboración de una propuesta de redistribución de fiscales y áreas de influencia de las unidades de Fiscalía.</p>
Fortalecimiento de la investigación penal	<p>Mantener, actualizar y dotar las áreas criminalística y de investigación.</p>

La solución a esta situación, no es sólo responsabilidad del Instituto Penitenciario y Carcelario, INPEC, como ente administrador de la pena, sino que en ella deben intervenir otras agencias estatales en aspectos como la alternatividad penal y celeridad en la justicia. El primer aspecto muestra la necesidad de realizar cambios tanto en la concepción como en la organización del sistema judicial y penitenciario utilizando alter natives a la pena como: arresto domiciliario, multa, libertad vigilada, reparación de daños causados, etc. y el segundo aspecto se debe centrar en exigir a los organismos judiciales la aplicación de mecanismos y estrategias que permitan darle término a los procesos de los sindicados; actualmente es el 47% de la población total.

El objetivo por cumplirse se orientará hacia la atención integral de la población reclusa en el proceso de administración de la pena. Se pretende el cambio de actitud hacia el recluso teniendo en cuenta a la persona, sus condiciones, necesidades, capacidades, derechos y obligaciones, dentro de un marco humanizante y dignificante de trato al infractor de la ley, que le permita valorar en el espacio carcelario sus potencialidades.

Se buscará la atención integral a la población reclusa estimulando el desarrollo progresivo de sus valores tanto individuales como sociales; mejorándole su autoestima y permitiéndole actuar autónomamente, facilitándole la construcción de una vida personal y social de verdadera convivencia humana que asegure su bienestar y el de su familia.

Se diseñarán y ejecutarán acciones tendientes a la atención social y a la estructuración de un programa de atención en salud; a la capacitación laboral; reestructuración y fortalecimiento de la empresa de economía mixta Renacimiento, a fin de transformarla en el eje central de la selección, formación y ocupación de la mano de obra en los centros de reclusión, con miras al desarrollo progresivo de los valores y habilidades de la población reclusa, por medio del trabajo formativo y la educación.

Conforme al Plan de construcción y refacción carcelaria, el cual hará parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, se avanzará en el logro de espacios adecuados que garanticen a los reclusos condiciones de vida digna, para lo cual se tendrán en cuenta aspectos como: diferenciación entre grupo de condenados y de sindicados; edad, sexo, peligrosidad, etc.

En este sentido, se pretende diseñar un modelo arquitectónico de establecimiento de reclusión acorde con las necesidades de nuestro país, y que responda a la filosofía de atención integral del interno. Este modelo se implementará en las nuevas construcciones del cuatrienio. Se continuará con las construcciones

nuevas iniciadas en 1998, con la ampliación, mantenimiento, adecuación y preservación de la infraestructura física.

Finalmente, y como apoyo a lo anterior para responder a las necesidades del sistema carcelario nacional es necesario que el recurso humano reúna requisitos mínimos y tenga una formación adecuada y suficiente en las áreas de administración, atención y tratamiento penitenciario y de seguridad. Este último aspecto estará a cargo de una unidad independiente adscrita al INPEC bajo un nuevo concepto de custodia y vigilancia capacitada, profesionalizada con miras acabar con la corrupción y las deficiencias existentes en el desempeño de esta función.

También se modificará el régimen de carrera penitenciaria, para hacer posible la desvinculación expedita de funcionarios de la guardia penitenciaria vinculados a casos de corrupción e incumplimiento del deber.

De otra parte, deberá mejorarse la capacidad de gestión y de planeación del nivel central y regional en el sistema penitenciario y carcelario. Para ello se creará un nuevo organismo autónomo administrativa y presupuestamente el cual se encargará del diseño, construcción, preservación y mantenimiento de los centros de reclusión y se dejará como responsabilidad del INPEC la formación integral de los internos. De esta manera se logrará que las diferentes actividades que se desarrollen tengan un impacto real y directo sobre el bienestar de la población reclusa.

# VI.

## **ESTRATEGIA CONTRA LA CORRUPCIÓN: PRIORIDAD EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN AMBIENTE PACÍFICO**

---

El problema de la corrupción no es, como tiende a pensarse, un problema de la sociedad colombiana exclusivamente. Asociar la corrupción a una condición particular de los colombianos es una simplificación que carece de validez. Sin embargo, es posible afirmar que existen condiciones estructurales y funcionales en la organización del Estado y la administración pública colombianas que han favorecido la corrupción a diferentes niveles; así mismo una debilidad pronunciada de los mecanismos de control de la gestión pública, que ha permitido que funcionarios o particulares, instituciones oficiales o empresas privadas se desvíen de la ruta del interés general hacia la del beneficio exclusivamente personal. Más que un problema de personas con una cierta predisposición a ser corruptas se trata de un problema de sistemas o mecanismos que favorecen los comportamientos corruptos (Klitgaard, 1991).

Según Transparencia Internacional, organización no gubernamental que se dedica a combatir la corrupción a nivel mundial, en 1997 Colombia ocuparía el tercer lugar entre los países más corruptos del mundo, sólo superado por países como Nigeria y Bolivia y seguido por Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam<sup>12</sup>. Así mismo, otros intentos por medir el grado de corrupción en el ámbito internacional sugieren que en América Latina, Colombia al igual que Brasil, México y Venezuela, son los países más corruptos, comparables tan sólo con Tailandia, Indonesia y Filipinas (Cuadro 4.5). Estudios recientes han estimado que entre 1991 y 1996 la corrupción en el sector público le ha costado al país más de 4.4 billones de pesos, equivalentes a cerca de 750 mil millones de pesos por año o 0.91% del PIB anualmente (Badel, 1998).

### **A. CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**

En la práctica, la manifestación más clara de la corrupción surge fundamentalmente de la visión patrimonialista del Estado que adquieren ciertos grupos privados e individuos, que los conduce a considerar que haber obtenido el acceso a la dirección del Estado permite usufructuarlo para tener beneficios personales o de clientela. La corrupción puede ser explicada a través de una relación dual entre la máxima autoridad del gobierno, que representa los intereses de la sociedad por

---

<sup>12</sup> Esta clasificación se basa en la evaluación de información proporcionada por empresarios privados internacionales que operan en noventa países.

mandato popular, y los funcionarios públicos, que si bien tienen como función ejecutar acciones en representación del interés público, pueden traicionar los objetivos de la máxima autoridad en beneficio propio, cuando los beneficios netos de actuar corruptamente son superiores a los costos netos. Estos costos equivalen a la probabilidad de ser descubierto y castigado más la magnitud del castigo económico, penal o administrativo (Badel, 1998).

En este sentido, la corrupción representa la otra cara del interés público<sup>13</sup>. Para que el interés público prevalezca sobre el interés particular es necesario que exista una situación de equilibrio entre los poderes del Estado, así como entre éstos y la sociedad civil, por medio de sus organizaciones y agremiaciones, las cuales al proteger y promover sus propios intereses, se controlan mutuamente. Sin embargo, cuando el Estado es demasiado débil, los grupos políticos o económicos poderosos pueden apoderarse de sectores particulares de éste o de los recursos públicos con el fin de obtener rentas. En el otro extremo, cuando la sociedad civil es demasiado débil y poco organizada en su interacción con el Estado, se corre el riesgo de que el aparato estatal genere arbitrariedades y abusos de poder en su capacidad discrecional de toma de decisiones. Si el es quema de cooperación y equilibrio entre individuos, grupos y Estado, que se da fundamentalmente a través de la expedición de reglas de juego claras se rompe, se crean espacios para que la corrupción prospere.

### **1. Elementos políticos que favorecen la corrupción**

El sistema político es uno de los principales espacios donde se desarrollan diversas formas de corrupción. En el caso colombiano, a ello favorece una cultura democrática poco arraigada, expresada más en el formalismo de las normas que en dar cuenta de la responsabilidad derivada de la gestión pública (*accountability*). La ausencia de responsabilidad y transparencia pública es reconocida también como una debilidad estructural que dificulta el esfuerzo por modernizar el Estado y combatir la corrupción. La responsabilidad consiste en que quienes detentan la autoridad pública deben responder por su desempeño ante la ciudadanía y demás poderes del Estado. La transparencia, por su parte, implica que la información relativa al proceso de toma de decisiones y de diseño de políticas públicas debe ser accesible para la ciudadanía y los demás poderes del Estado.

Al mismo tiempo, la ausencia de una clara separación entre las ramas del poder público, que permita el ejercicio de controles mutuos, favorece paralelamente la

---

<sup>13</sup> El rasgo central de la noción de interés público es la interdependencia entre el Estado, los grupos e individuos bajo esquemas de cooperación. Cuando existe una noción clara y precisa del interés público es porque existe un equilibrio de poder entre Estado y sociedad civil y porque existe una clara separación entre poderes legislativo, ejecutivo y judicial.



proliferación de factores que estimulan la corrupción tales como los arreglos secretos en la distribución de recursos presupuestales, o la entrega de sectores de la administración pública a grupos particulares para la obtención de rentas y pago de favores, entre otros. Por su parte, la exagerada discrecionalidad de los funcionarios públicos contradice el principio de equilibrio que debe existir entre los poderes públicos y el Estado. En estricto sentido, los funcionarios deben ejecutar su acción en el marco de lo que la ley y las normas les ordenan. Al no contar con normas adecuadas que regulen las funciones, o como es frecuente, con mecanismos que permitan hacerlas efectivas la responsabilidad por las consecuencias de sus actos se diluye, impidiendo imponer sanciones y castigos a los responsables.

## **2. Corrupción y narcotráfico, guerrilla e impunidad**

Igualmente, la corrupción en Colombia se encuentra asociada a dos de los fenómenos más profundamente arraigados en la sociedad colombiana y cuyos efectos negativos se han sentido con mayor fuerza en las últimas dos décadas: el narcotráfico y su secuela de violencia y terrorismo, pues la riqueza fácil asociada al narcotráfico terminó por atraer a muchos y ese fue su mayor efecto corruptor, y la violencia de los grupos guerrilleros, que se ha ido involucrando en actividades ilegales que contradicen el carácter ideológico de su lucha originaria (Cepeda Ulloa, 1994).

Otro factor importante que fomenta la corrupción es la ineficacia en la administración de justicia, por cuanto al prevalecer la impunidad se genera la percepción en la población de que no sólo los delitos contra la administración pública no son sancionados ejemplarmente, sino que se otorgan tratamientos jurídicos preferenciales a ciertos grupos, favoreciendo un clima de inestabilidad política y social. Dicha percepción conduce a la flexibilización de las reglas de juego, donde todo vale, y refuerza los elementos principales para que prosperen los comportamientos corruptos. La sensación de reglas confusas y cambiantes según las circunstancias y las perspectivas de poder de cada grupo social lleva a que el oportunismo prospere.

La combinación de los fenómenos del narcotráfico, guerrilla e impunidad ha alimentado la corrupción, por decir lo menos. Su prolongación en el tiempo ha llevado a validar y a aceptar los comportamientos corruptos. Quien no actúa de esta manera carece de imaginación, de ambiciones o no sabe aprovechar las oportunidades. Esta alteración de las reglas que premia la corrupción es quizás el costo más elevado que el fenómeno ocasiona a la sociedad, pues su transformación requiere la alteración de patrones de comportamiento que se han enraizado en la sociedad y que sólo se logran después de largos períodos de tiempo.

**CUADRO 4.5**

**Corrupción en el gobierno**  
Comparación internacional

<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>
Colombia	3	3	2
Argentina	4	3	2
Bolivia	2	3	3
Brasil	4	3	3
Chile	3	3	4
Costa Rica	5	5	5
México	3	3	2
Venezuela	3	3	3
<b>Países del Este Asiático</b>			
Hong Kong	5	5	5
Indonesia	1	3	3
Corea	2	5	4
Malasia	4	4	4
Filipinas	2	3	3
Singapur	4	4	4
Tailandia	3	3	3
<b>Países del OECD</b>			
Australia	5	5	5
Austria	5	5	4
Canadá	6	6	6
Finlandia	6	6	6

**Fuente:** *Colombia un caso de reformas incompletas*, Sebastián Edwards.

1: Corrupción total

### 3. Otros factores que facilitan la corrupción

De acuerdo con los nuevos esquemas de gestión pública, entre los principales factores que propician la corrupción se cuentan la ineficiencia, la exagerada discrecionalidad de los funcionarios públicos, el monopolio en la prestación de servicios públicos, la baja probabilidad de ser descubierto, el bajo castigo por las actividades corruptas y la ausencia de sanción social para los individuos corruptos.

La ineficiencia es considerada la causa más importante de la corrupción. Al reducirse la calidad de los bienes y servicios prestados por el Estado se crean estímulos para que el cliente ofrezca dinero con el objeto de mejorar la calidad de los mismos, motivando por esa vía que el funcionario se involucre en este tipo de transacciones. Uno de los factores que contribuyen a la ineficiencia, y por esa vía a la corrupción, es el monopolio del Estado en la prestación de bienes y servicios. En la medida en que las instituciones no enfrentan competidores en el mercado, que les obliguen a mejorar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, operan en marcos de ineficiencia que se convierten en nichos de corrupción.

Finalmente, la baja probabilidad de ser descubierto, el bajo castigo por las actividades corruptas y la ausencia de sanción social para los individuos corruptos se encuentran estrechamente relacionados. Entre menores las sanciones y los castigos aplicados, así como la probabilidad de ser descubierto, mayores serán los incentivos para actuar corruptamente. En Colombia, la debilidad de los mecanismos de control y la incapacidad para hacerlos efectivos se han visto reflejadas en un bajo nivel de responsabilidad por parte de los funcionarios públicos, en el cual las sanciones penales y disciplinarias son muy escasas. En efecto, según cifras de la Contraloría de la República, las sumas que el Estado ha pagado en demandas de ciudadanos que se han visto afectados por la negligencia de los funcionarios públicos ha crecido de manera desproporcionada en los últimos años. De 600 millones pagados en 1991, en 1998 esta cifra asciende a la suma de 6.000 mil millones. Por su parte, las sanciones políticas y sociales a los funcionarios corruptos son aún más excepcionales (Badel, 1998).

## **B. ESTRATEGIAS**

Frente a lo anterior, las acciones que se implementarán como parte de la política de combate a la corrupción buscarán, por una parte, atacar las condiciones estructurales que facilitan la corrupción y, por otra, superar el oportunismo como conducta prevaleciente de los funcionarios públicos y de actores privados y sociales en su interacción con el Estado.

En ambos casos se buscará establecer un marco de acción integral basado en acciones con un contenido pedagógico, de prevención y control, dirigidas a alterar los patrones de comportamiento que favorecen la corrupción y a fortalecer los mecanismos de control social, así como el uso de mecanismos represivos y estrategias selectivas ejemplarizantes.

La estrategia se basará en tres pilares fundamentales. En primer lugar, buen ejemplo desde la más alta esfera del poder público. Ninguna estrategia de combate a la corrupción prosperará si la ciudadanía no observa claramente señales desde las más altas esferas, que existe no sólo un compromiso para combatirla sino que el comportamiento de los altos directivos públicos es consecuente con dicho enunciado. Nada más grave para una estrategia que combata la corrupción que el comportamiento cínico de los directivos que enuncian públicamente su voluntad de combatir la corrupción y se comportan en privado de la manera opuesta, tal como sucedió en el pasado.

En segundo lugar, se promoverán soluciones generales orientadas a afectar el entorno político y económico en el que se desenvuelve la corrupción. La búsqueda de mayores niveles de eficiencia en el funcionamiento de las instituciones del

Estado, garantías a la libertad de prensa absoluta que fomente las investigaciones sobre corrupción desde los medios, y la separación clara de los poderes públicos, a diferencia de lo que sucede actualmente, serán parte integral de la estrategia. A través de estas acciones se buscará también generar mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones y la fiscalización de la gestión pública, como elementos indispensables para la conformación de un marco basado en la rendición de cuentas por parte de los directivos y los responsables de la administración del Estado ante los poderes públicos y la opinión. Esta participación se fomentará también por medio del fortalecimiento y promoción de las veedurías ciudadanas, con el objeto de que las organizaciones comunitarias realicen un efectivo control y seguimiento a la gestión pública a escala local y regional.

La promoción de un mejor funcionamiento del mercado será igualmente una estrategia general que permitirá combatir directamente la cultura de la corrupción a través de fomentar más competencia, controlar los monopolios públicos y privados, y generar mayor información sobre los acuerdos y transacciones entre Estado y sociedad civil.

En tercer lugar, soluciones particulares, organizacionales, orientadas a diseñar un esquema de incentivos y controles que permita alinear el interés individual del funcionario público con el interés general de la comunidad. A este nivel las acciones buscarán fundamentalmente la reforma institucional y organizacional de las entidades del sector público en aspectos tales como el fortalecimiento de los sistemas de información y rendición de cuentas; el cambio en las reglas del juego para la toma de decisiones; la disminución en la tramitología y el desarrollo de incentivos claros que permitan disuadir los comportamientos corruptos. Como parte de estos objetivos se buscará también reducir la discrecionalidad de los directivos y funcionarios públicos, al igual que propender por una mayor profesionalización de los mismos. Para poner en marcha acciones sustentadas en los anteriores pilares y premisas, el gobierno creará el Programa presidencial de lucha contra la corrupción, que será liderado por la Vicepresidencia de la República y que actuará como organismo nacional responsable de la coordinación y promoción de compromisos y herramientas que permitan combatir eficientemente la corrupción en el país. Con éste, se pretende dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el programa de gobierno e integrar otras iniciativas encaminadas hacia el mismo fin.

El programa será estructurado alrededor de cuatro frentes principales de acción que corresponden a dichos compromisos. En primer lugar, se fortalecerá el proceso de selección de los funcionarios públicos, privilegiando la participación en el gobierno de los colombianos más capaces, e impidiendo el nombramiento por influencias políticas. El principio para realizar los nombramientos será el mérito

profesional, de manera que se disminuya el incentivo a hacer usufructo de los cargos públicos. Para ello se creará el comité consultivo para la evaluación de hojas de vida de los presidentes, gerentes y directores de departamentos administrativos, establecimientos públicos, unidades especiales y demás entidades del orden nacional. Este comité consultivo tendrá como secretario técnico al secretario privado de la Presidencia de la República. Adicionalmente, se hará un esfuerzo para que los salarios del sector público guarden una relación más estrecha con los niveles de productividad y con los resultados de la gestión.

En segundo lugar, con el objeto de disminuir la impunidad en relación con los comportamientos corruptos, se instalará la Comisión nacional para la moralización, creada por el artículo 67 de la ley 190 de 1995, cuya secretaría técnica estará a cargo del Programa de lucha contra la corrupción. Con ésta se buscará incrementar los costos morales asociados a las prácticas corruptas y promover el desarrollo de códigos de ética al interior de todas las entidades del sector público. Adicionalmente el programa contará con un amplio sistema de recibo de quejas y denuncias ciudadanas relacionadas con delitos contra la administración pública, compuesto por una línea transparente gratuita, un apartado aéreo y un buzón electrónico en Internet. El programa se encargará de hacerle seguimiento a las denuncias presentadas y de informar al ciudadano denunciante sobre los resultados alcanzados. Para este efecto utilizará la cooperación institucional como herramienta fundamental para coordinar labores con la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y demás organismos de carácter judicial.

La instalación de esta Comisión será acompañada por acciones de sensibilización y educación de la población respecto a la corrupción orientada a disminuir la probabilidad del empleo de prácticas corruptas tanto por funcionarios públicos como por empleados del sector privado y ciudadanos que colaboran en las mismas.

En tercer lugar, la estrategia, a través de este programa, promoverá el fortalecimiento de los sistemas de información y de control de la gestión pública, enfatizando en el autocontrol organizacional y el control ciudadano, con el objeto de aumentar la probabilidad de descubrir efectivamente al funcionario corrupto, y al mismo tiempo desestimular este tipo de comportamientos. Dentro de estas acciones se diseñarán indicadores de percepción ciudadana a nivel institucional y regional sobre la calidad de los servicios y la conducta de los ciudadanos. Así mismo, se desarrollará un Programa especial de formación para funcionarios del Estado, para que conozcan, interioricen y apliquen los mecanismos y procedimientos orientados a reconocer el principio de la buena fe en las actuaciones administrativas (decreto 2150 de 1995), el estatuto anticorrupción (ley 190 de 1995) y demás herramientas para la modernización institucional.

Bajo esta misma orientación, se establecerán mecanismos técnicos que le permitan al país conocer los costos de la corrupción en la administración pública, tanto en las entidades del orden nacional y descentralizadas como en los entes territoriales. La puesta en marcha de estos mecanismos se hará, en primera instancia, en los departamentos, distritos y municipios con más de quinientos mil habitantes.

En cuarto lugar, y con el fin de convocar a la sociedad civil nacional e internacional en la lucha contra este fenómeno, se promoverá la adhesión al programa mundial de Transparencia Internacional *Islas de integridad*, para que los proponentes en licitaciones públicas internacionales y nacionales se obliguen por medio de acuerdos anticorrupción con responsabilidades personales y económicas. Al respecto, se introducirán modificaciones en los esquemas de contratación del sector público a nivel nacional y regional, buscando una mayor transparencia al hacer pública la información sobre el proceso, de manera que la comunidad pueda ejercer un verdadero control. En este contexto, se promoverá también la aplicación de esquemas de sanción moral a través de control social, incluyendo la pérdida de la reputación profesional y el establecimiento de multas e incrementos en las penas asociadas a la corrupción. Para este propósito se utilizará la facultad establecida en el artículo 6 del decreto 1259 de 1993, que posibilita que las cámaras de comercio adelanten veedurías cívicas en los casos que el gobierno lo señale. También se establecerán convenios de buena conducta y comportamiento ético con los gremios económicos, en representación de sus afiliados que contratan con el Estado regularmente.

Complementariamente a las acciones descritas se impulsará una profunda reforma del sistema político, que propiciará una clara delimitación entre las esferas de acción de los diferentes poderes públicos, con el objeto de garantizar su fiscalización mutua. La reforma también buscará eliminar el ejercicio de viejas prácticas políticas como el clientelismo y la utilización del presupuesto con fines políticos. Dentro de este marco se propenderá por el fortalecimiento de los partidos políticos, en el entendido de que uno de los factores que facilitan en mayor medida la proliferación de la corrupción es la fragmentación organizacional de los mismos.

En conclusión, al nivel nacional, la estrategia de combate a la corrupción se orientará, en principio, hacia sectores estratégicos, tales como el de apoyo al comercio exterior, el sistema tributario, las entidades relacionadas con la seguridad social, y la construcción de infraestructura. A escala regional y local, la estrategia enfatizará, especialmente, en el combate al clientelismo y la corrupción alrededor de los servicios públicos y la policía, factores que afectan la vida diaria del ciudadano y cuya solución contribuye a la generación de un entorno social y

económico más pacífico. En ambos casos se realizará una monitoría estricta de los éxitos y fracasos en la lucha anticorrupción, con el fin de que los éxitos se sostengan y los fracasos se analicen, para que se encuentren fórmulas más eficaces. Esta tarea estará acompañada por los medios de comunicación para que la opinión pública se mantenga enterada de lo que se está haciendo y de cómo se va progresando. De esta manera, la población apoyará con más decisión los esfuerzos por promover la transparencia y los honestos encontrarán estímulos a sus conductas.

## VII. DEFENSA Y SEGURIDAD

---

El objetivo central del sector de defensa y seguridad del país, dentro del contexto del Cambio para construir la paz 1998-2002, es contribuir a la consolidación de un entorno de seguridad y confianza ciudadana como base para una paz justa y duradera que sea el cimiento del desarrollo social y económico. En este sentido, la contribución de este sector al esfuerzo del gobierno resulta de vital importancia en la medida en que se propicien las condiciones de seguridad y convivencia adecuadas.

En materia de defensa y seguridad el Cambio para construir la paz busca contrarrestar las amenazas que el Estado y sus ciudadanos enfrentan e impiden la convivencia pacífica. Para ello, se busca incrementar la efectividad de las operaciones de la fuerza pública, neutralizar la capacidad de perturbación de quienes actúen al margen de la ley, disminuir los índices delincuenciales y mantener una capacidad disuasiva real frente a amenazas externas. Para lograr lo anterior se trabajará dentro de un esquema de incremento de recursos, y de minimización de costos, maximización del potencial humano y material y concentración del esfuerzo de la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado.

Como el resto de las entidades del Estado, el sector defensa y seguridad deberá contribuir a afianzar el crecimiento económico y la cohesión social. La sociedad colombiana ha enfrentado serias amenazas a su estabilidad y progreso económico y social, debido a la acción violenta de grupos alzados en armas y de la delincuencia común y organizada. La inseguridad disuelve las instancias y formas institucionales del control y la disciplina social. Este aspecto se traduce en formas parainstitucionales de reacción y resistencia colectiva, así como en la privatización de los espacios esenciales de la acción pública.

Con el fin de dar respuesta a esta problemática que viene afrontando el país la fuerza pública vendría a ser uno de los actores involucrados en dicha labor. En este sentido, se constituye en un sector indispensable en la creación de un ambiente de seguridad pública. Los esfuerzos por realizar deben enmarcarse dentro de dos líneas de acción:



- Fortalecer al estamento militar y de policía, con el fin de recuperar el pleno ejercicio de la autoridad y el imperio de la ley y afianzar la legitimidad del Estado.
- Consolidar un sistema de convivencia ciudadana de manera tal que se pueda actuar sobre el crimen en forma eficaz.

## **A. LINEAMIENTOS BÁSICOS**

La actual estructura de costos del aparato de defensa y seguridad del país permite establecer que los recursos asignados no necesariamente se traducen en un incremento de la capacidad para proveer seguridad. En este sentido, el sector debe buscar alternativas dentro de las cuales puedan emplearse los recursos de la manera más eficiente posible y con el mayor impacto sobre las operaciones.

Resulta indispensable racionalizar los costos con base en cambios en un mejoramiento de la estructura organizacional y de la administración de los recursos para la defensa. Así, en primera instancia, se requiere una revisión del sector defensa y seguridad bajo la óptica de dos relaciones, las cuales fundamentan las líneas de acción por seguir. La primera es organizacional, y se basa en la relación existente entre el personal operativo y el personal administrativo y de apoyo. La segunda es la implementación y se basa en la forma como se aplica la acción de la fuerza pública. Estas líneas enmarcan el fortalecimiento del sector, dentro de un contexto de cuidadoso manejo de prioridades y racionalización fiscal.

La estructura interna de la fuerza pública permite inferir que la relación entre personal operativo y personal administrativo es necesario mejorarla. Esto último con el fin de generar una estructura óptima del empleo del recurso humano.

Por otra parte, la relación del número de efectivos de la fuerza pública y de quienes agreden a la sociedad y a sus instituciones ayuda a establecer la capacidad del Estado para cumplir su misión y la necesidad de adoptar medidas para contrarrestar la creciente beligerancia de los grupos que actúan fuera de la ley. En la actualidad, la fuerza pública ha venido operando en condiciones desfavorables. El objetivo de política es, entonces, lograr que la fuerza pública actúe en óptimas condiciones de flexibilidad, movilidad y efectividad.

De lo anterior se desprenden los lineamientos básicos que deben guiar la postura del sector para adelantar una gestión orientada a resultados. El planeamiento de los objetivos de política debe orientar las reestructuraciones y reorganizaciones

necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, contando para ello con los recursos económicos que le permitan, dentro de un ámbito de globalidad, alcanzar los fines deseados.

## **1. Sector defensa**

El problema más grande que enfrenta el Estado colombiano es la agresión interna, por cuanto amenaza la supervivencia de la nación. Para el caso de la fuerza pública, esta circunstancia constituye una razón fundamental para concentrar la mayor parte de los recursos para una pronta y adecuada solución. El poder real y potencial de Colombia, bien estructurado y utilizado, podría contener y erradicar la agresión. Sin embargo, se requiere la voluntad política y el apoyo de la sociedad para hacerlo.

Mientras que la subversión ha venido desarrollando, en los últimos años, un plan estratégico en forma continua y consistente que le ha permitido crecer y fortalecerse económica y militarmente, el Estado no ha enfrentado esta agresión con una estrategia integral adecuada. Por tal motivo, resulta indispensable fortalecer al sector defensa del país y, para ello, se ha concertado una serie de objetivos de política que intentan, en la medida de lo posible, dar respuesta a la problemática de orden público que enfrenta la sociedad.

Los objetivos de política que se establecen son los siguientes:

*a. Incrementar los niveles de efectividad de las operaciones de la fuerza pública*

Este objetivo pretende obtener una organización capaz de conducir operaciones exitosas, contando con los medios adecuados. En la medida de lo necesario, dichas operaciones se desarrollarán conjuntamente, para lo cual resulta fundamental revisar la dotación del material y su grado de complementariedad. Adicionalmente, el dispositivo militar existente debe ser revaluado, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y las limitaciones en el desarrollo de algunas de éstas. Es decir, la adquisición, operación, mantenimiento y capacitación deben ser planificadas y ejecutadas bajo una visión conjunta entre las fuerzas. Este aspecto evitaría la duplicación de capacidades, ayudaría al aprovechamiento de las economías de escala y a la estandarización del equipo.

Se busca, en primera instancia, fortalecer la capacidad de inteligencia, telecomunicaciones y movilidad. Para ello se requiere la adquisición y uso eficiente de las tecnologías de punta, a través de proyectos como la ampliación de la inteligencia técnica, la renovación de equipo de comunicaciones y la adquisición de equipo aeronáutico. Esto con el fin de ampliar la cobertura y obtener e integrar

la información oportunamente. Adicionalmente, se intenta garantizar la disponibilidad de los equipos mediante el apoyo logístico y el mantenimiento técnico que requieren los materiales y equipos de las fuerzas. Igualmente es necesario orientar la capacitación del recurso humano hacia las necesidades de la fuerza pública y a los requerimientos de la tarea que en su momento desarrolla.

*b. Neutralizar y desestabilizar la capacidad de los grupos e individuos al margen de la ley*

Con este objetivo se pretende desarrollar actividades que reduzcan la capacidad de intimidación y perturbación de grupos e individuos al margen de la ley. Para ello, las fuerzas militares y la Policía Nacional desarrollarán tareas encaminadas a desarticular la estructura de los grupos armados. Dichas acciones se orientan al debilitamiento de las fuentes de recursos que permiten el sostenimiento y expansión de dichos grupos. Por tanto, es necesario abordar este objetivo por medio de la eliminación de sus fuentes de ingreso. Así, algunas acciones deben centrarse en la erradicación de cultivos ilícitos, el control al lavado de activos y las actividades antisequestro y antiextorsión. Para ello, resulta indispensable la realización de proyectos encaminados al fortalecimiento del cuerpo de guardacostas.

Adicionalmente, para tener a disposición un soporte operacional adecuado, resulta de vital importancia realizar esfuerzos tendientes a incrementar la capacidad de defensa de las bases militares y, dependiendo de las circunstancias, aumentar la capacidad ofensiva de las fuerzas. Final mente, con el fin de proteger la soberanía e integridad territorial se considera indispensable mantener la capacidad de defensa externa actual.

## **2. Seguridad pública**

En 1997, en Colombia, de cada cien delitos cometidos, 48 afectaron el patrimonio económico; 34 la vida e integridad de las personas y los 18 restantes afectaron la seguridad pública, las libertades individuales y otros.

La magnitud del problema de la inseguridad exige la diferenciación de dos fenómenos: la delincuencia organizada y la común. La primera implica redes de apoyo organizacional y un grado relativo de inserción en el sistema financiero y productivo nacional e internacional. La delincuencia común, por su lado, se constituye en la delincuencia de supervivencia, ya sea económica o social.

Las acciones de seguridad deben estar orientadas hacia la consolidación de un sistema de seguridad pública, mediante la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales, la prevención del delito y la reducción de la criminalidad.

Para tal efecto, se pueden establecer tres objetivos:

*a. Avanzar en la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales*

Se busca, con el desarrollo de éstos, emprender programas de información y capacitación del personal de policía. Así mismo, cooperar técnica y operativamente con los departamentos y municipios para el fortalecimiento de la acción institucional de la Policía Nacional. Es necesario considerar la importancia del fortalecimiento de esta institución en aspectos relacionados con mejorar las actitudes y conductas de los agentes cívicos, además de facilitar los procesos que se requieran para el desarrollo de estrategias de profesionalización del cuerpo policivo. Todo ello llevaría a generar mayor confianza en el policía y en su gestión.

*b. Desarrollo e institucionalización de prácticas y mecanismos que lleven a la prevención y reducción de los delitos más frecuentes*

Este objetivo implica acciones en dos vías. La primera de ellas involucra aspectos como el control de armas, el desestímulo al consumo de alcohol y el control policivo. La segunda surge de la necesidad de dar respuesta al fenómeno de la delincuencia organizada y hace referencia al problema de la efectividad y cobertura del sistema de investigación criminal. Así, se enfatiza que, para atacar a este tipo de delincuencia lo clave es el establecimiento y operación de redes de información e inteligencia. Se requiere, entonces, actuar eficazmente con los recursos disponibles, especialmente en relación con los delitos de alta frecuencia como homicidio, secuestro y extorsión.

*b. Fomentar la participación de la comunidad en los asuntos de seguridad.*

Se pretende, por medio de este objetivo, desarrollar estrategias que permitan el contacto directo del policía con la comunidad, para apoyar acciones específicas de iniciativas de las comunidades en seguridad local. Este aspecto es vital para atacar a la delincuencia común. El establecimiento de redes de apoyo puede proporcionar una herramienta útil y significativa para enfrentar dicho fenómeno en la medida en que se emplee como estrategia. Es decir, el desarrollo de un sistema de información que maneje los eventos violentos de mayor carácter predictivo en el comportamiento criminal puede constituirse en un sistema de alarmas que permita definir políticas y determinar acciones de coyuntura de manera oportuna y eficaz.

## **B. SECTOR DESCENTRALIZADO**

Dentro de un concepto de apoyo y complementariedad a las Fuerzas Armadas y atención a mercados de contenido social, estratégico y de conveniencia, tanto internos como externos, las entidades descentralizadas del sector defensa deben desempeñarse teniendo en cuenta resultados sociales y económicos conforme a las actividades que le son propias.

Su tarea debe estar encaminada a la maximización de los recursos dentro de criterios de eficiencia; y de eficacia en las tareas que son objeto de su labor. Deben propender por la unificación de esfuerzos y recursos para una mayor efectividad, en aras a la especialización de las labores, agrupadas las entidades en un horizonte de conglomerado, en donde los diversos actores se relacionen entre sí, con las distintas fuerzas y con la sociedad en general.

Es preciso contar con políticas de desarrollo en escenarios de mediano y largo plazo, asistidos con indicadores de gestión y evaluación de resultados tanto en el campo social como económico.

# VIII.

## GRUPOS ÉTNICOS

---

### A. LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA

El objetivo general del gobierno nacional en relación con el tratamiento de la población afrocolombiana será la integración de estas comunidades a sus propósitos de lucha contra la pobreza, equidad, construcción de la paz, fortalecimiento de capital humano y social, promoción de la competitividad y aumento de la productividad. Bajo esta visión general, la paz será una de sus preocupaciones centrales, así como también la mejor y más eficiente prestación de los servicios, cuya provisión es responsabilidad del Estado.

La estrategia para las comunidades afrocolombianas en el *Cambio para construir la paz* tendrá como objetivo continuar con el proceso iniciado a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y sus desarrollos legales donde se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de Colombia, así como se establece la responsabilidad del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Para llevar a cabo estas tareas, el Plan respetará los principios legales que definen el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana, el respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras, la participación de los afro colombianos y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan, y su papel en la protección del medio ambiente gracias a las relaciones establecidas por estas comunidades con la naturaleza.

La mayoría de la población afrocolombiana se encuentra localizada en las zonas marginales y marginadas de los beneficios del desarrollo. Esta situación se traduce en que el nivel de su calidad de vida, expresado en términos de pobreza, inequidad, violencia, discriminación, debilidad de su capital humano y fragmentación del tejido social, sea uno de los más críticos que presenta la población colombiana. En contraste con esta situación, un gran porcentaje de su población (cerca del 30%) se encuentra localizado en el Chocó biogeográfico, región del país que se caracteriza por su mega biodiversidad y complejidad

ecosistémica, por la asociación sostenible existente entre la población y el manejo de esa diversidad biológica, y por su localización excepcional en la cuenca del Pacífico, lo que la convierte en una región estratégica de importancia tanto nacional como internacional.

Lo anterior significa que las comunidades afrocolombianas recibirán atención por parte del gobierno nacional en el *Cambio para construir la paz*. Esta gestión estará encaminada a la superación de los obstáculos que impiden la consolidación de este grupo étnico como integrante de la nacionalidad colombiana, así como aquellos que no les permiten elevar su nivel y calidad de vida. De igual manera, se buscará el desarrollo de las potencialidades socioeconómicas y culturales y que a través del ejercicio de la democracia participativa se logre orientar las acciones del Estado respetando sus particularidades étnicas y culturales, pero aportando en la construcción e integración del país que todos queremos.

### **1. Situación actual**

La población afrocolombiana representa más del 10% del total de la población colombiana. Se encuentra ubicada principalmente en la región de la costa Caribe, el archipiélago de San Andrés y Providencia, raizales, la zona del andén Pacífico, algunas de las principales capitales departamentales en la zona andina, y ciertos asentamientos en la Orinoquia y Amazonia.

En cuanto a la educación, el analfabetismo alcanza 43% en la población rural y 20% en la urbana, el doble del promedio nacional. La cobertura de la educación primaria es 60% en las áreas urbanas. La inequidad general a que está sometida la comunidad afrocolombiana se ve reflejada en indicadores inferiores a los de la mayoría de las poblaciones pobres del país. Dentro de los grupos más vulnerables se encuentran las mujeres, los jóvenes y los niños. Las mujeres afrocolombianas enfrentan, en un alto porcentaje, condiciones de pobreza absoluta, altas tasas de desempleo, bajos niveles de escolaridad, deficiente protección en salud y alta incidencia de violencia doméstica, lo que en su conjunto contribuye a generar migración de sus asentamientos de origen.

Algo similar con los jóvenes afrocolombianos que no tienen oportunidades para acceder a la educación superior y profesional, a buenos empleos y a un desarrollo intelectual y material de acuerdo con su cosmovisión y realidad sociocultural. Los menores de edad en las grandes ciudades, están expuestos a las condiciones adversas de la calle y a la falta de hogar, lo que trae consigo un fenómeno de indigencia, delincuencia juvenil, prostitución y drogadicción, haciéndolos muy vulnerables y necesaria su atención, siendo los promedios nacionales de 87% y 73% respectivamente. En la región Pacífica, por cada cien jóvenes negros que terminan la secundaria sólo dos ingresan a la universidad y 95% de las familias no

pueden enviar sus hijos a la universidad por carecer de recursos. La calidad de la educación secundaria es inferior en 40% respecto de otras regiones del país.

En general, se registra la baja calidad de la educación por la falta de pertinencia y bajos niveles de logro y eficiencia, deficiente infraestructura y dotación de los establecimientos educativos. Los contenidos curriculares no se ajustan a las características socioculturales de la población, lo cual limita una formación acorde con las necesidades de su entorno.

Aunque las normas han creado mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural con la cual se reafirma la orientación de la política, en especial para grupos étnicos, no se ha ofrecido la capacitación y orientación requerida para que la práctica etnoeducativa sea insertada en los currículos respectivos.

Por otro lado, los asentamientos con predominio de población afrocolombiana, son también los que presentan mayores índices de pobreza y de Necesidades básicas insatisfechas, NBI, con promedios de calidad de vida y desarrollo humano por debajo de los estándares nacionales. Esta es una población que se destaca por su pasividad; sin embargo, sus territorios se han visto aquejados en los últimos años por los procesos de violencia que afectan al país, generando altos niveles de desplazamiento.

Para los desarrollos en el sector salud, las tasas de mortalidad infantil, en los municipios con población negra mayor del 20%, muestran diferencias superiores en más de 10% con respecto al promedio del país en municipios y departamentos de la costa Caribe y Pacífica. La esperanza de vida es inferior en 20% a la del promedio nacional.

En este tipo de municipios, adicionalmente, se registra un marcado déficit de servicios de agua potable y saneamiento básico y el déficit o ausencia de calidad y cobertura de sistemas de recolección y manejo de desechos sólidos. El patrón epidemiológico de este grupo étnico a escala nacional se caracteriza por una morbilidad y una mortalidad de alta incidencia con prevalencia de enfermedades transmisibles como la tuberculosis, la infección respiratoria aguda, IRA, y la enfermedad diarreica aguda, EDA.

A todo este panorama se añade el déficit de gestión de los servicios de salud. En la mayoría de las entidades territoriales con población afrocolombiana significativa o mayor del 20%, la oferta de servicios y su accesibilidad es muy inferior a la del resto del país y en la mayoría no se encuentran descentralizados o certificados. En la costa Caribe, de los 182 municipios, sin incluir los distritos, sólo 61 han logrado descentralizarse y en el Pacífico sólo 3 de 42.



Con relación a la situación económica se puede decir que en las comunidades afrocolombianas se encuentran maximizadas las expresiones de inequidad. El 80% de estas poblaciones viven en extrema pobreza, lo que no les permite el cubrimiento y satisfacción de sus necesidades básicas. El ingreso per cápita está por debajo unas tres veces del promedio nacional y 74% recibe salarios inferiores al mínimo legal. En 1993, el nivel de pobreza alcanzó el 76.4% de la población, frente a un nivel promedio de 37% en todo el país.

El desarrollo y cumplimiento de acuerdos, leyes y convenios para potenciar y mejorar la calidad y nivel de vida de las comunidades negras ha sido muy escaso y precario. Igualmente, las garantías y los mecanismos para la participación en el diseño de proyectos socioeconómicos en su área de influencia son prácticamente inexistentes, lo que ha impedido fortalecer su identidad cultural, capacidad organizativa y de autogestión.

Para la mayoría de las comunidades rurales afrocolombianas, su economía está cimentada en sistemas extractivos no sostenibles de recursos naturales minería y en los sistemas tradicionales de producción orientados a la auto subsistencia y a la provisión de alimentos. En los centros urbanos la población afrocolombiana generalmente se dedica a actividades de carácter informal o está vinculada al sector terciario de la economía.

En este sentido, los principales problemas identificados en las actividades productivas se concentran en el deterioro de la base natural por la sobre explotación de los recursos naturales, la escasa agregación de valor a los productos provenientes de la oferta ambiental y la apropiación inequitativa de los beneficios. Una débil capacidad de ahorro, escaso desarrollo de la ciencia y de tecnología aplicada a la biodiversidad regional, limitada capacidad empresarial, baja calificación de oferta laboral, altos índices de desempleo en las zonas urbanas, dificultad en las comunicaciones para acceder a los mercados con unos altos costos de transporte.

Finalmente, es importante mencionar que uno de los principales obstáculos que ha encontrado la gestión del desarrollo para las comunidades afrocolombianas es el soporte institucional en que se apoya. Este soporte puede ser clasificado en dos grandes grupos. El primero, es aquel que incluye el aparato tradicional del Estado, en sus diferentes niveles territoriales nacional, departamental y municipal y que se encuentra en pleno proceso de modernización, fortalecimiento y consolidación.

El segundo tipo de apoyo es el que está orientado específicamente para las comunidades afrocolombianas, donde se destacan como principales instrumentos y mecanismos: la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio

del Interior, la Comisión consultiva de alto nivel y las comisiones consultivas departamentales, las unidades especiales de gestión de proyectos para comunidades negras y la División de Atención a Comunidades Negras del INCORA, entre otros; así como el proceso organizativo de comunidades negras, los cuales deben ser fortalecidos para poder potenciar a través de ellos el desarrollo de la población afrocolombiana.

## 2. ESTRATEGIAS

Las estrategias para esta población están dirigidas al conjunto de afrocolombianos que habitan el territorio nacional. Esta visión de los territorios afrocolombianos se deberá construir con la participación de los actores regionales y servirá como aporte para la puesta en marcha del *Cambio para construir la paz*.

Teniendo en cuenta la diversidad de las condiciones en que se encuentran los diferentes grupos afrocolombianos a lo largo y ancho del territorio nacional, la gestión para el desarrollo de estas comunidades estará enmarcada dentro de unos criterios generales, pero obligatoriamente será diferenciada y particularizada, respondiendo a sus características culturales y territoriales

Bajo las anteriores consideraciones, las estrategias para la población afrocolombiana tendrán en cuenta: (i) el fortalecimiento del capital humano traducido en el desarrollo de actividades que mejoren la infraestructura social, respetando las características sociales y culturales de la población; (ii) la consolidación de la actividad productiva basada en la protección de la biodiversidad y ecosistemas frágiles y el apoyo a procesos productivos sostenibles desarrollados para grupos afrocolombianos así como nuevos modelos de producción que sean promisorios; (iii) el apoyo al capital social privilegiando las acciones que consoliden la identidad y el sentido de pertenencia en la población afrocolombiana para que pueda elegir, participar y gestionar sin renunciar a ser particular, consolidando igualmente las organizaciones de la sociedad civil, los territorios colectivos, y su integración con las administraciones municipales; y (iv) el desarrollo de los procesos de intervención efectiva y validación de modelos participativos propios de cada una de las regiones y grupos afrocolombianos que les permiten orientar y regir las políticas nacionales para que en su puesta en marcha se alcance la transformación de las condiciones de vida en que se encuentran.

### *a. Servicios sociales básicos*

Las acciones en este sentido se encaminan a garantizar una provisión eficiente y efectiva de los servicios de agua potable y saneamiento básico, el acceso de la población afrocolombiana más pobre a una adecuada atención y prevención en

salud y a una educación pertinente y de calidad; para tal fin se desarrollarán las siguientes acciones:

◆ *Saneamiento básico*

Se apoyarán las obras de infraestructura que cuenten con acciones con cretas de desarrollo institucional orientadas al fortalecimiento de los entes prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, promoción de la participación comunitaria y la sostenibilidad técnica y financiera de los sistemas. Las acciones específicas serán dirigidas a:

- Impulsar, a través del Ministerio de Desarrollo, el programa de la cultura del agua, con el fin de sensibilizar a las comunidades y autoridades locales en el manejo y cuidado del recurso hídrico y de los sistemas de acueducto y alcantarillado.
- Promover la aplicación de tecnologías apropiadas, por ejemplo CINARA, Centro de Investigación de la Universidad del Valle, para el desarrollo de sistemas de abastecimiento de aguas, disposición final de aguas servidas y residuos sólidos, mediante la generación de diseños que contemplen las particularidades ambientales y territoriales de la región.
- Fortalecer a los entes locales de operación autorizados por la ley, mediante la capacitación y asistencia técnica para el funcionamiento y manejo de los sistemas de acueducto y alcantarillado, como estrategia para el incremento de la capacidad de gestión local de estos servicios.

◆ *Salud*

Además de lo señalado en la estrategia sectorial del Plan, se apoyará la descentralización del servicio en los municipios de las regiones afrocolombianas, así como la provisión de asistencia técnica, se fortalecerán los mecanismos que garanticen el acceso a la atención básica y acciones de promoción y prevención de la población rural y urbano marginal considerando las particularidades etnoculturales, sociales, ambientales y económicas.

De manera particular se impulsará la implementación de los planes territoriales de salud de los territorios colectivos de comunidades negras, propiciando la articulación entre el saber popular y la oferta estatal, a través de espacios de participación que convoquen e incorporen aspectos étnicos, sociales, culturales y ambientales.

◆ *Educación*

Adicionalmente a las estrategias educativas contempladas en la parte sectorial, se respaldarán técnica y financieramente la formulación y puesta en marcha del proyecto de etnoeducación afrocolombiana en el sistema educativo nacional, apoyando proyectos de diseño curricular, de cualificación y profesionalización de maestros y agentes educativos comunitarios, de producción de material educativo, así como de investigaciones socioculturales, lingüísticas y etnohistóricas, entre otras.

Para cumplir con las acciones propuestas es necesario capacitar las instancias locales, departamentales, regionales y nacionales; así como las juntas municipales y departamentales de educación, la Comisión pedagógica nacional, las comisiones pedagógicas y los comités de etnoeducación para los afrocolombianos, en planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos educativos.

*b. Actividades productivas*

Para impulsar el desarrollo productivo de los municipios con asentamiento de población afrocolombiana significativa, se adoptará un enfoque integral, que contemple la producción, transformación y comercialización de los productos, generando la infraestructura de apoyo necesaria, de manera que se aumenten las posibilidades de empleo y el nivel de ingreso de los pobladores. En principio se deberá realizar el inventario de los estudios, investigaciones y experiencias acumuladas, con el fin de elaborar mapas productivos de las regiones afrocolombianas. Las acciones de esta estrategia estarán orientadas hacia:

- Apoyar los proyectos que permitan la transformación de la base productiva para orientarla hacia el fortalecimiento de la auto subsistencia.
- Promover las redes de productores con el fin de generar planes de manejo para el aprovechamiento sostenible del bosque, la elaboración de proyectos productivos sostenibles que agreguen valor, integren la producción y generen mercados con posibilidades de inserción en la economía nacional.
- Financiar proyectos que conduzcan al establecimiento de mercados estables que permitan disponer de una cadena productiva completa, mediante la ejecución de las estrategias para comercialización y la creación de empresas asociativas donde las condiciones y el nivel organizativo del sector lo permitan.

- Promover la creación, organización y fortalecimiento de las organizaciones de productores, microempresarios y empresarios afrocolombianos, mediante procesos de capacitación, asistencia técnica y financiación de las actividades.
- Respaldo en lo técnico y financiero el proceso de reglamentación y puesta en marcha de la ley 70 de 1993.

### *c. Desarrollo institucional*

Las acciones de desarrollo institucional se orientarán al incremento de la capacidad de gestión de las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades municipales con el fin de lograr en las regiones donde habita población afrocolombiana una mayor autonomía que les permita construir su propio desarrollo, bajo criterios de descentralización, regionalización y participación ciudadana. Una de las primeras acciones que se adelantará para el cumplimiento de estos objetivos será la realización de una encuesta de carácter étnico cultural en todo el país, que contribuya tanto a la ubicación territorial de estas comunidades como a su caracterización en términos sociales y culturales.

Se hará particular énfasis en la promoción de modelos de gestión municipal exitosos, en la capacitación de grupos de mujeres, jóvenes y líderes comunitarios, así como de grupos de comunidades negras que ocupen territorios titulados. Se seguirán financiando proyectos de capacitación de líderes comunitarios radicados y actuantes en las áreas urbanas y rurales, y la consolidación de asociaciones de municipios asesorándolos en la estructuración de futuras agendas de trabajo. En forma prioritaria se crearán y apoyarán las unidades especiales de gestión de proyectos para comunidades negras, artículo 58 de la ley 70 de 1993, las cuales apoyarán los procesos de capacitación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. El INCORA continuará con el proceso de titulación colectiva para las comunidades negras apoyando la puesta en marcha de programas de desarrollo en los territorios titulados. Igualmente, esta entidad adoptará y pondrá en marcha un programa especial de adquisición y dotación de tierras para apoyar a las comunidades afrocolombianas que no poseen tierras, o la poseen en manera insuficiente, en aquellas áreas del país donde no es posible la titulación colectiva.

De manera complementaria, el programa BID-Plan Pacífico proseguirá con sus actividades de acuerdo con las condiciones y prioridades establecidas en su formulación y ajustándose a los criterios y orientaciones enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, la población raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia, dadas sus características geográficas, sociales, culturales y económicas, insularidad, sobre-población, marginalidad y pobreza creciente, recibirá apoyo con el propósito de buscar alternativas de solución a estos problemas. Para ello se revisará el régimen político administrativo de la isla y se promoverá la puesta en práctica de los mecanismos para la participación de todos los actores sociales en los procesos de planificación y gestión del desarrollo, tal y como lo contemplan las leyes respectivas: ley 152 de 1994 o ley del Plan de Desarrollo y la ley 388 de 1997 o ley de desarrollo territorial.

## **B. PUEBLOS INDÍGENAS**

Los cambios constitucionales de la última década demandan la transformación de las relaciones entre el Estado, la sociedad nacional y los pueblos indígenas, para que éstas se sustenten en el reconocimiento efectivo de las diferencias étnicas y culturales.

La política para los pueblos indígenas estará orientada hacia la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de los derechos étnicos y culturales, consagrados en las normas constitucionales y legales.

El reconocimiento de los derechos territoriales ha sido el eje en torno al cual han girado las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado, ya que para sus comunidades la tierra posee un valor cultural. La tierra, además de ser un factor productivo está asociada a tradiciones que identifican su sentido de pertenencia y arraigo, expresadas a través de diferentes prácticas culturales que cohesionan la vida grupal. Según estudio postcensal realizado por el Dane en 1997, la población indígena es de 716.419 personas, de las cuales el 83.88% habita 534 resguardos, en una extensión de 29.8 millones de hectáreas, la mayor parte cubierta de bosques donde se encuentra la casi totalidad de la biodiversidad del país. Sin embargo, aún falta cerca del 18% de la población indígena por dotarse de tierras.

Constitucionalmente se atribuye a los consejos indígenas la función y responsabilidad de velar por la preservación de los recursos naturales, y se le brinda a las comunidades dueñas de sus territorios un amplio espacio de participación en la toma de decisiones que tienen que ver con su cuidado y administración. Sin embargo, de los 534 resguardos indígenas, hay cerca de 17 cuyo territorio se superpone con áreas de manejo especial y reservas forestales, presentándose un conflicto de derechos e intereses entre las áreas de manejo especial y los resguardos indígenas.

En cuanto a la salud, en el marco de la descentralización y de la legislación especial para los pueblos indígenas, se presentan grandes vacíos en el desarrollo

del sistema general de seguridad social en salud. Además, todavía existe una baja capacidad técnica e institucional en las entidades territoriales para el cumplimiento de sus obligaciones. Se desconoce el perfil epidemiológico de las comunidades indígenas, y existen problemas de comprensión, por parte del personal prestador de servicios de salud, sobre las características culturales, sociales y económicas de dichas comunidades.

La vinculación de las comunidades indígenas al manejo de los recursos de las transferencias territoriales ha significado un proceso de ajuste y aprendizaje complejo. De otra parte, estos recursos les han permitido avanzar en la solución de sus necesidades básicas, así como en los procesos de planeación, puesta en marcha y evaluación de sus planes de desarrollo. Sin embargo, se han presentado conflictos entre las municipalidades y los cabildos indígenas.

De otra parte, en el contexto del conflicto interno que vive el país se han presentado desplazamientos de la población indígena en varias regiones y se han incrementado las violaciones de los derechos humanos de estos grupos étnicos.

Dicha política desarrollará los siguientes objetivos:

Consolidará el proceso de dotación de tierras mediante la constitución de resguardos, así como su saneamiento y ampliación, en los casos en que se considere necesario, para el desarrollo de los pueblos indígenas a través del INCORA. Para esto se podrá habilitar la Comisión Nacional de Territorios.

Fortalecerá y consolidará las aseguradoras indígenas del régimen subsidiado de salud, buscando el incremento sustancial en la afiliación de los indígenas y la adecuación de los servicios a la cosmovisión y las prácticas culturales de las comunidades a través del Ministerio de Salud. De igual forma, se establecerán mecanismos para diseñar conjuntamente entre comunidades y organizaciones indígenas y entre éstas y el gobierno nacional un régimen que garantice la efectividad de los servicios en esta materia.

Desarrollar programas de etnoeducación, con especial énfasis en la educación bilingüe y multicultural, en la educación primaria y la ampliación de la cobertura de la educación secundaria por medio de metodologías innovadoras de pertinencia para grupos de población dispersa. Asimismo, se estudiarán mecanismos para modificar el decreto 804 de 1995 sobre etnoeducación. Se buscará que las instituciones de educación superior brinden facilidades financieras a los estudiantes indígenas, bajo la coordinación de los Ministerios de Educación y del Interior.

Desarrollará acciones encaminadas a destinar recursos para atender prioritariamente el apoyo a la conformación de los territorios indígenas como entidades territoriales; proceso de capacitación en gestión político-administrativa de los resguardos y nuevos entes territoriales; formulación de planes de desarrollo o planes de vida y procesos de capacitación para la generación de propuestas legislativas en materia de salud y minas, en cabeza del Ministerio del Interior.

De igual forma, elaborará y actualizará la información cartográfica y estadística de los territorios indígenas, mediante una base de datos que facilite el proceso de asesoría autogestionaria y jurídica. Consolidará mecanismos para la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas, de atención a la población desplazada y de desarrollo de estrategias para una rápida reinserción en sus territorios y atenderá eficazmente la situación de vulnerabilidad en aquellos casos en que existan pueblos indígenas con precarias condiciones de vida, desintegración cultural y falta de territorios para su subsistencia física y cultural.

Impulsará y fortalecerá la Comisión de Derechos Humanos buscando acuerdos acerca de las medidas legislativas y administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas. Para ello, deberá darse cumplimiento a los decretos 1396 y 1397 de 1996.

Adecuará y mejorará los canales de coordinación en la implementación de la política indígena entre los distintos niveles de gobierno, así como entre las instituciones sectoriales.

Ampliará la cobertura en los instrumentos de justicia en territorios indígenas, mediante la promoción de las formas tradicionales de resolución de conflictos y el desarrollo de la jurisdicción especial indígena. Diseñará y aplicará los mecanismos necesarios para la intermediación en la resolución de conflictos generados en los territorios indígenas en coordinación con el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura.

Asesorará y apoyará programas en gestión pública, con énfasis en la administración de los recursos de transferencias, en unión con la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Desarrollará un esquema interinstitucional que permita la coordinación necesaria con el Ministerio del Medio Ambiente en la definición y utilización de mecanismos de verificación de impacto ambiental que pueda afectar a las comunidades indígenas, garantizando su participación en estos procesos.

Asimismo, con el Ministerio del Medio Ambiente delimitará competencias del Estado y de las comunidades indígenas en relación con la protección del medio



ambiente en sus territorios, asegurando su participación en la utilización y conservación de dichos recursos, así como en los beneficios que éstos generen. La consulta previa será el instrumento de concertación cuando se trate de macroproyectos de exploración y explotación de recursos naturales e infraestructura vial que puedan afectar sus ecosistemas o su supervivencia cultural. Se continuará el proceso de reglamentación de acceso a los recursos genéticos y a la biodiversidad en sus territorios.

Finalmente, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores establecerá políticas internacionales y de fronteras relacionadas con los pueblos indígenas, a través del desarrollo de foros, encuentros y reuniones que permitan generar acuerdos internacionales de desarrollo, cooperación, superación de conflictos, conservación de la biodiversidad y la defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

### **C. PUEBLOS ROM**

Los Rom, también conocidos como gitanos, son un pueblo tribal que se caracteriza por poseer una fuerte tradición nómada adaptada a nuevas formas de itinerancia. No existe un censo que precise el número y la ubicación exacta de esta población, aunque los principales núcleos están ubicados en las ciudades de Bogotá, Girón, Cúcuta, Cali y Sogamoso.

La población Rom evidencia elevados índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, presentando niveles de vida que se encuentran muy por debajo de los promedios nacionales. En este contexto hay que destacar que esta situación extrema de su nivel de vida ha entrado a incidir negativamente en su identidad cultural.

De acuerdo con lo anterior, y partiendo de la responsabilidad constitucional donde se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, así como el deber que tiene el Estado de proteger sus riquezas culturales, el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, velará por la integración de estas comunidades a sus propósitos de lucha contra la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, respetando sus particularidades culturales y concertando con este grupo las acciones para la atención de sus principales problemas.

# IX.

## INFRAESTRUCTURA PARA LA PAZ

---

### A. TRANSPORTE

#### 1. Vías para la paz

Los municipios colombianos ubicados en zonas selváticas, montañosas, sin infraestructura vial y con altos niveles de pobreza se caracterizan por propiciar una logística de insurgencia.

Al superponer las zonas de mayor conflicto armado, con la red de carreteras, se observa que en las zonas de conflicto no existe un desarrollo vial adecuado que permita a sus pobladores una comunicación efectiva. Por ello en el sector carretero se han identificado necesidades de construcción, rehabilitación y mantenimiento de proyectos de red troncal, secundaria y terciaria en zonas denominadas críticas en materia de orden público.

Si se compara la localización de la red fluvial con las zonas de conflicto armado se puede apreciar la importancia de este sistema para la integración de estas zonas. Es importante resaltar que Colombia, después de Brasil, es el país de América Latina con mayor potencial en términos de navegabilidad fluvial. Sin embargo, entre 1990 y 1995 se presentó un decrecimiento de 1.7% del transporte de carga por río, como con secuencia del deficiente estado de la infraestructura portuaria.

Teniendo en cuenta la utilidad de la infraestructura del transporte como herramienta para mejorar las condiciones de vida y disminuir causales de violencia es importante identificar proyectos específicos en zonas de conflicto que focalicen aún más los efectos positivos que el desarrollo de la infraestructura del transporte pueda tener.

##### *a. Red primaria*

En cuanto a la red troncal se busca lograr una integración de zonas aisladas con centros de consumo principales para lo cual entre los proyectos prioritarios por atender en zonas de conflicto se identifican: (i) el tramo Granada-San José del Guaviare; (ii) la troncal de la paz, Pto. Berrío Caucasia; (iii) transversal de la depresión momposina.

### *b. Red secundaria y terciaria*

En la medida en que se desarrolle la red vial secundaria y terciaria, principalmente en las zonas de conflicto de orden público y social, tales como el Urabá, el nororiente antioqueño, el Magdalena medio, el sur de Bolívar, carretera Cantagallo - Barranco de Loba, se podrán establecer mayores vínculos con el gobierno central, permitiendo en dichas zonas la debida protección y presencia del Estado.

### *c. Sector aéreo*

En Colombia existen regiones apartadas como Puerto Leguízamo (Putumayo), Miraflores (Guaviare) y Mitú (Vaupés) para las cuales el acceso por vía aérea resulta la opción más rápida y segura. A estas zonas se les debe garantizar el servicio, así sea operando con bajos niveles de rentabilidad. Esto con el fin de fomentar el desarrollo regional y evitar la migración de la población hacia los centros urbanos, además de integrar esas regiones con las otras zonas del país.

### *d. Red fluvial.*

Las zonas rurales con altos índices de violencia en el país, como los departamentos del Caquetá y Guaviare, están localizadas en regiones apartadas con pequeños centros urbanos y con poco desarrollo en infraestructura. La red fluvial hace presencia en estas zonas como único medio de transporte de pasajeros y carga. Las condiciones en las cuales este transporte se realiza son precarias por el tipo de vehículo y por el estado de la red.

Por lo anterior se ha propuesto una serie de objetivos y estrategias para el sector fluvial, al considerar este uno de los principales medios para lograr una integración efectiva, económica y viable a corto plazo con las regiones.

#### ◆ *Objetivos*

(i) Diseñar una política de participación privada en la operación y mantenimiento de canales navegables; (ii) integrar las regiones aisladas del país, cuya única alternativa de transporte es el modo fluvial; (iii) fortalecer el esquema institucional del subsector, separando las funciones de planificación, regulación y control de la ejecución; (iv) impulsar el desarrollo de facilidades portuarias para el movimiento de carga y pasajeros en zonas marginadas y estratégicas para la paz.

#### ◆ *Estrategias*

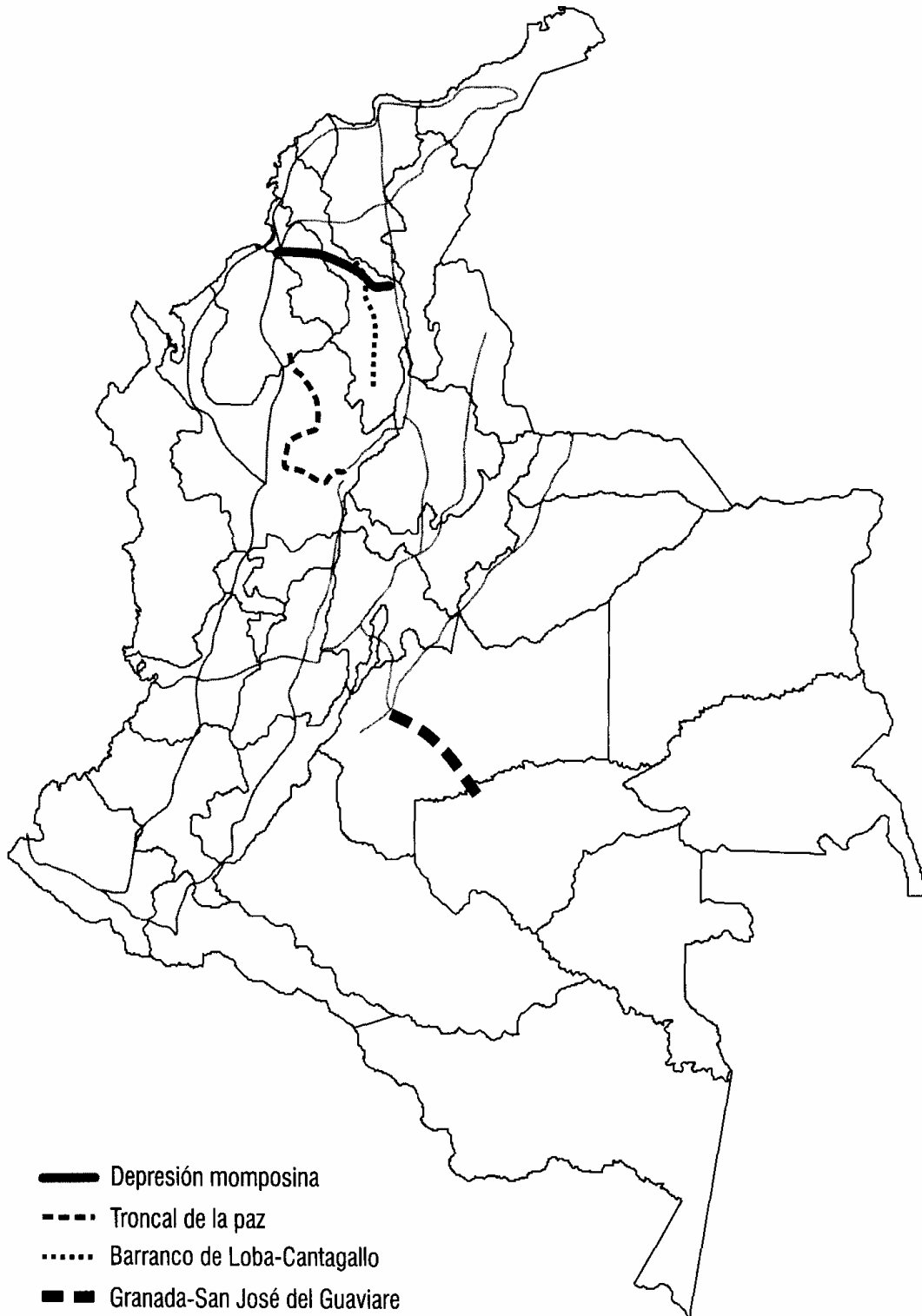
- Concentrar las funciones del Ministerio de Transporte en la supervisión, organización y coordinación del sector, dejando la ejecución de obras a las entidades territoriales.
- Implantar una política de mejoramiento y mantenimiento de los canales navegables, infraestructura portuaria, centros de transferencia y unidades transportadoras, incluyendo estrategias para involucrar al sector privado. De la misma forma se deben establecer unas prioridades para el mantenimiento de la infraestructura fluvial, identificando proyectos en zonas de conflicto, promoviendo la competitividad y transfiriendo la responsabilidad de la administración de los puertos regionales a los entes territoriales.
- Definir una política de cargos a los usuarios que permita la participación del sector privado en la operación y mantenimiento de los canales navegables.
- Recuperar la extensión de los canales navegables de los ríos Magdalena, Atrato, Meta y Putumayo para recobrar la navegabilidad de los principales ríos por los cuales se moviliza la mayor parte de la carga.
- Poner en marcha un programa de señalización y balizaje, garantizar la seguridad de la red fluvial y facilitando la navegación.
- Diseñar una política de participación comunitaria en el mantenimiento, para labores de destronque y limpieza, en la red fluvial secundaria.
- Fortalecer la organización institucional de las divisiones de cuencas con sus inspecciones fluviales, de tal manera que se permita mejorar el servicio de transporte.

## **2. Descentralización**

### *a. Red secundaria y terciaria*

En el entorno sectorial, los subsectores de red vial secundaria y terciaria han sido los más avanzados en el tema de la descentralización de funciones y presupuesto. Estas redes están conformadas por las vías que permiten la interconexión de localidades a nivel municipal y su acceso a la red vial nacional, red primaria. De otra parte, en relación con los puertos marítimos y fluviales se ha comenzado a adelantar el proceso de descentralización.

Principales proyectos  
Vías para la paz



En cuanto al tema de desarrollo real de los programas propuestos en forma descentralizada, un mecanismo adecuado puede ser confiar a las asociaciones de municipios la ejecución de los recursos para el mantenimiento y la recuperación de las redes secundarias y terciarias, ya que algunas de estas entidades han logrado buenos niveles de organización, lo que permite un accionar regional de mayor eficiencia y calidad que el departamental.

Una veeduría ciudadana organizada y consecuente será el mecanismo más eficaz para que las inversiones propuestas se hagan realidad y se ejecuten con la mayor eficiencia y calidad, por lo que el apoyo y fortalecimiento de las asociaciones de la sociedad civil local deben ser objeto de atención prioritaria.

◆ *Objetivos*

- Desarrollar un marco institucional que permita una asignación más eficiente de los recursos, involucrando la participación privada; (u) transferir a los entes territoriales la red terciaria que aún se encuentra a cargo de la nación; (iii) garantizar el mantenimiento y recuperación de la red secundaria y terciaria; (iv) dar prioridad a proyectos considerando las necesidades de la población y maximizando los beneficios sociales y económicos; (y) mejorar la accesibilidad en el ámbito regional, contribuyendo al mejoramiento de los niveles de vida, el desarrollo social, económico y el logro de la paz.

◆ • *Estrategias*

- Culminar con el proceso de descentralización de la red terciaria a cargo de la nación. Para ello, se deben asignar las actuales funciones que desarrolla el Fondo Nacional de Caminos Vecinales a los entes territoriales, con el fin de que puedan desarrollar los programas respectivos de construcción, mantenimiento y conservación de la red vial que estará a su cargo.

- Asignar a las entidades los recursos necesarios para poder llevar a cabo como mínimo el mantenimiento de la red secundaria y terciaria, optimizando la forma en que se invertirán los recursos en la red. La política de inversión de los entes territoriales en el sector deberá dar importancia a la ejecución de obras de mantenimiento preventivo.

- Desarrollar programas de participación comunitaria a través del Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

- Buscar nuevas fuentes de financiación con el fin de incrementar los recursos destinados a la red vial secundaria y terciaria explorando recursos adicionales a

nivel territorial los cuales pueden provenir de mecanismos de cargos a los usuarios como la sobretasa a los combustibles, peajes y aportes privados.

- Estudiar la posibilidad de involucrar al sector privado en la gestión y conservación de la infraestructura. Para ello, se deben establecer incentivos con el fin de agrupar proyectos que generen sinergias y economías de escala y así evitar la dispersión de recursos en proyectos de bajo impacto.
- Fortalecer las instituciones en el ámbito regional, departamentos y municipios, para agilizar y optimizar la ejecución de los recursos asignados por la nación en los diferentes proyectos de inversión.
- Diseñar sistemas de seguimiento y control que garanticen la calidad de los proyectos cofinanciados a los entes territoriales. Para ello se deberá implementar un sistema de indicadores de gestión y de avance de los proyectos en cada departamento.
- Dar prioridad a los proyectos de inversión, teniendo en cuenta los impactos, beneficios y los costos, las necesidades de la población y la rentabilidad tanto social como económica que su ejecución pueda traer a la región. Para ello se deben considerar aspectos como generación de empleo, paz y competitividad regional.

#### *b. Puertos y canales fluviales*

Las zonas en conflicto del país cuentan, en su gran mayoría, como único canal de acceso con el sistema fluvial, el cual se caracteriza por su escasa infraestructura en puertos y muelles, el uso de precarias embarcaciones sin el cumplimiento de normas de seguridad mínimas y el mal estado de los canales navegables por la sedimentación.

Por lo anterior, resulta prioritario integrar estas regiones al resto del país, como paso fundamental para alcanzar el objetivo de la paz.

#### ◆ *Objetivos*

Integrar las regiones aisladas o apartadas del país cuya única alternativa de transporte es el modo fluvial, impulsando la construcción de muelles, el destronque y limpieza de los ríos, la construcción de obras de defensa, el dragado de los canales navegables y el establecimiento de un programa de señalización y balizaje.

◆ *Estrategias*

- Implantar, en conjunto con las autoridades municipales y la comunidad, planes de mantenimiento de los canales navegables, incluyendo destronques y limpieza realizados por las comunidades, los cuales pueden encontrar en esta actividad una fuente de empleo.
- Realizar un programa de señalización y balizaje que garantice la seguridad de la red fluvial y facilite la navegación.
- Construir una serie de muelles que permitan incrementar el manejo de carga y de pasajeros, a la vez se controla el daño a las orillas de los ríos, como consecuencia de los atraques en sitios donde no hay estos servicios.
- Fortalecer las inspecciones fluviales para formalizar la navegación, que en gran medida se realiza sin cumplimiento de requisitos mínimos de seguridad y control.

## **B. MINERÍA Y ENERGÍA**

Las actividades del sector minero-energético se constituyen en un insumo importante que acompañará al plan de paz del actual gobierno en la medida que las acciones por ejecutar permitirán contribuir al desarrollo en el sector rural y disminuir las desigualdades sociales y regionales de las comunidades involucradas, así como permitir liberar recursos públicos para dedicarlos a aquellos sectores donde la eficiencia del gasto y el impacto social sea más significativo.

Por ello se considera importante generar nuevos canales de participación de la sociedad civil en el análisis de las políticas energéticas, en la asignación eficiente y el seguimiento de los recursos públicos y de regalías, en el control y fiscalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y en la consolidación de un marco regulatorio que permita la expansión a largo plazo.

El desarrollo de proyectos de minería y energía permite mejorar la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo económico y social de las comunidades mediante la generación masiva de empleos, la creación de nuevas actividades económicas, la prestación y mejoramiento de los servicios básicos de los habitantes, y el aprovechamiento de las regalías para beneficio de las regiones.

### **1. Electricidad**



En este sentido, el sector eléctrico apoyará de manera importante en el logro de la paz, a través del incremento de la infraestructura social, con los siguientes programas: (i) el plan de dar energía en la zona rural y no interconectadas, el cual busca que la comunidad tenga acceso al servicio para satisfacer sus necesidades con el potencial energético existente; (ii) dotación adecuada del servicio de energía, a través del ingreso de nuevos capitales y gestión, que permitirá aumentar la cobertura del mismo a lo largo del país, mejorando la calidad de vida de los habitantes; (iii) instrumentación operativa y financiera del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para los servicios de electricidad y gas domiciliario.

En particular, en materia de subsidios y contribuciones, se establecerá objetivamente el nivel de consumo de subsistencia para un usuario típico<sup>14</sup> de tal manera que se garantice la satisfacción de las necesidades básicas; con ello, además de promover el uso racional de la energía y la penetración de sustitutos energéticos, se logrará utilizar de manera más eficiente los recursos de subsidios hacia los grupos con necesidades básicas insatisfechas. También se modificará el mecanismo de cálculo de las contribuciones de solidaridad, con el fin de lograr que estas se transfieran oportunamente; evitando que los estratos altos y en general los usuarios sujetos del pago de la contribución se financien con recursos que el Estado ha destinado para subsidiar a los usuarios de estratos bajos.

## **2. Minería**

Existe en el país una relación directa entre las zonas mineras con un importante potencial de riquezas en recursos no renovables y la presencia de grupos al margen de la ley, situaciones de violencia y de orden público así como elevados índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas. Para encaminar las actividades mineras hacia el logro de la paz es necesario cumplir con dos objetivos fundamentales: (i) enmarcar las acciones del Plan dentro de un proyecto social, y (u) garantizar el cumplimiento compartido de derechos y deberes de los agentes del sector.

Proveer al sector de la información mínima requerida para el desarrollo de sus potencialidades permite romper con la cadena de marginalidad característica de las regiones mineras. En este sentido, las regiones adolecen de un desconocimiento generalizado de sus recursos mineros, y la información

---

<sup>14</sup> Se define como usuario típico a un consumidor que es igual al promedio que representa, reproduce o resume, a la gran mayoría de los consumidores de electricidad de los estratos socioeconómicos I, II y III y que posee todo el equipamiento de electrodomésticos indispensables para satisfacer todas sus necesidades básicas.

disponible no es confiable. El desarrollo del sector tiene como base la disposición de mecanismos técnicos para la determinación de la incertidumbre asociada a los proyectos mineros. Estos mecanismos se obtienen a partir de la información geocientífica que realice el Estado y las actividades de exploración a cargo de terceros. El conocimiento del potencial minero del territorio nacional, en cuanto a restricciones geológicas, volúmenes y calidades del recurso es la principal herramienta para la definición de una política de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no renovables.

Para ello, se fortalecerá el desarrollo del plan de exploración básica a cargo de INGEOMINAS en la evaluación de yacimientos minerales y de aguas subterráneas para alcanzar una cobertura del 40% en la exploración de recursos del subsuelo. Para un ágil y oportuno acceso y divulgación de la información relacionada con la actividad sísmica y volcánica, el inventario de recursos, deslizamientos y riesgos geológicos, se hace indispensable mejorar los sistemas de información geográfica existentes e incrementar su cobertura a nivel nacional al 80%, instrumentos así mismo necesarios para las labores de ordenamiento territorial.

A partir del censo de 1988 se puede inferir que el grado de informalidad del sector minero es superior al 70% del número total de explotaciones mineras, y si se considera la incertidumbre de la información censal, este porcentaje reflejaría que dicha participación se encuentra más cercana al 95%. El grado de informalidad tiene el mayor impacto dentro de las posibilidades de cumplimiento y control de la normatividad minera y ambiental vigente. La Empresa Nacional Minera Ltda. propenderá por la identificación de mecanismos de migración de los grupos de minería al margen de la ley y de subsistencia hacia la legalidad y la sostenibilidad. Paralelamente, se desarrollará un programa de Minería para la Paz, con énfasis en las zonas de violencia pero con cobertura nacional, que busca incentivar y fomentar la explotación eficiente de los recursos mediante componentes de capacitación institucional, empresarial, técnica y ambiental.

La ejecución de los recursos destinados a inversión obedece a la planeación administrativa de las entidades territoriales. Con el objetivo de promover la fiscalización de los recursos por parte de las comunidades se hace necesaria la revisión y adecuación de los mecanismos de participación ciudadana, que permitan su intervención efectiva en la verificación y veeduría de los proyectos de inversión.

### **3. Hidrocarburos**

La existencia de influyentes grupos de presión en la industria petrolera, asociado con los altos niveles de conflicto en las zonas de explotación, hace necesaria una decisiva participación del sector en la construcción de la paz. Con este objeto el

gobierno nacional establecerá como esquema de convivencia, el Consejo Nacional de Política Petrolera, como órgano asesor que cuente con una amplia participación de los distintos sectores de la sociedad. En este Consejo se establecerán canales de concertación, así como la definición de la participación de las comunidades en la definición de políticas.

Por otra parte, se estudiarán los mecanismos que permitan mejorar las condiciones de interacción de las empresas del sector con las comunidades en las regiones donde desarrollan sus actividades, teniendo como objetivos primordiales la preservación de su entorno ambiental, sacando la naturaleza del conflicto y reglamentando las consultas con las comunidades indígenas y negras. De igual forma se fortalecerán los programas encaminados al desarrollo institucional, económico y tecnológico de las regiones.

## **C. TELECOMUNICACIONES**

### **1. Contribución de las telecomunicaciones a la paz**

La ausencia de servicios públicos en las regiones más apartadas del territorio nacional crea un descontento que constituye, sin lugar a dudas, un factor generador de violencia. La escasa cobertura de los servicios de telefonía en el país rural dificulta el desarrollo económico de las regiones y localidades apartadas, así como el control del orden público, al tiempo que minimiza la presencia del Estado en dichas regiones.

Garantizar a todos los ciudadanos el acceso a los servicios de telecomunicaciones, no visto como un privilegio, sino como un derecho, debe ser uno de los compromisos del gobierno central con la sociedad, como parte de la construcción de la base social que promueva la construcción de la paz. En este sentido, el Ministerio de Comunicaciones elaborará y acogerá un plan nacional de servicio universal que determinará las necesidades del país en cuanto a telefonía social y demás servicios de telecomunicaciones que se consideren socialmente prioritarios y establecerá la metodología adecuada para su financiación y ejecución.

Las inversiones públicas y privadas estarán dirigidas primordialmente a aumentar la cobertura y el acceso de los servicios por parte de usuarios comunitarios, rurales y urbanos en zonas marginales, promoviendo con ello la ampliación de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones en todas las regiones de la geografía nacional.

### **2. Descentralización**

Una de los aspectos de mayor incidencia en el fortalecimiento económico, social y educativo de las regiones y de los niveles de gobierno departamental y local es el de la accesibilidad a los servicios públicos y la infraestructura física del país. Ello permite a las comunidades comunicarse e interactuar de manera eficiente entre ellas, con el resto de la economía, reduciendo el aislamiento geográfico y físico al que se está sometida buena parte del territorio nacional.

En este sentido, las telecomunicaciones asumen un papel preponderante al lograr acercar a las regiones con el resto del país y al servir como herramienta fundamental para el desarrollo económico y social regional, al tiempo que facilitan la gobernabilidad, al acercar al Estado y sus servicios a todos los ciudadanos. Con los adelantos tecnológicos, se ha vuelto el medio más eficiente y económico para vencer distancias e interrelacionar personas e ideas.

En la presente década, las telecomunicaciones se han convertido en un componente estratégico del crecimiento y desarrollo económico, en el marco de una sociedad global del conocimiento. La sociedad colombiana, entendida como la totalidad de los ciudadanos y de las regiones, no puede marginarse de pertenecer y beneficiarse de esta nueva sociedad.