



Libertad y Orden

**Presidencia**  
República de Colombia

# Acción Social

Agencia Presidencial para la Acción Social  
y la Cooperación Internacional

## **DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

### **ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA 2007 - 2010**

## **ESTRATEGIA DE COOPERACION INTERNACIONAL 2007 – 2010**

### **Introducción**

#### **I. Objetivos, logros y referentes de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010**

#### **II. Áreas prioritarias de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007 - 2010**

##### **1. Objetivos de Desarrollo del Milenio**

- a. ODM : Estrategias y desafíos
- b. Desarrollo Productivo y Competitividad

##### **2. Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente**

- a. Lucha contra el problema mundial de las drogas
- b. Protección del medio ambiente y del bosque colombiano

##### **3. Reconciliación y Gobernabilidad**

- a. Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos
- b. Atención a las Víctimas de la Violencia y fortalecimiento de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
- c. Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria
- d. Programas Regionales de Desarrollo y Paz
- e. Reintegración Económica y Social

## ESTRATEGIA DE COOPERACION INTERNACIONAL 2007 – 2010

### Introducción

La Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010 es el resultado de un diálogo tripartito que ha sumado los esfuerzos del Gobierno de Colombia, la comunidad internacional y la sociedad civil con el propósito de identificar las líneas fundamentales que deben orientar la cooperación internacional que recibe el país. Para su construcción se ha tomado como base el proceso de diálogo y consulta realizado en los grupos de trabajo alrededor de los bloques temáticos de la Estrategia de Cooperación Internacional 2003 – 2006.

La presente Estrategia tiene como antecedente principal el denominado proceso Londres-Cartagena, que se inicia con la Reunión Preparatoria de Londres, celebrada en esa ciudad en el 2003, y continúa con la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia que tuvo lugar en Cartagena, en febrero de 2005.<sup>1</sup>

Como resultado de la Reunión Preparatoria se suscribe la Declaración de Londres, en la cual la comunidad internacional ofrece un apoyo decidido a la administración del Presidente Álvaro Uribe y se compromete a revisar y reorientar sus programas de cooperación a la luz de las prioridades nacionales, y estudiar la manera de hacerlos mas eficaces y de mayor impacto. De igual manera, puso en marcha escenarios de coordinación como el G 24, que han facilitado la interlocución y articulación entre las fuentes de cooperación, y el gobierno nacional y las organizaciones de la sociedad civil.

La dinámica generada con posterioridad a esta reunión dio lugar a diferentes actividades que se conocieron como el Proceso Post Londres. El Gobierno implementó una hoja de ruta para organizar su demanda de cooperación internacional. Ella dio lugar a un proceso de consulta amplio y permanente entre el Gobierno, la sociedad civil y el G-24 dirigido a la construcción de la Estrategia 2002 – 2006 que giró en torno a seis mesas de trabajo una por cada bloque temático.<sup>2</sup>

En el marco de la Mesa de Coordinación se suscribe la Declaración de Cartagena, en la cual la comunidad internacional subrayó la importancia de los procesos y mecanismos que se dieron desde la Reunión de Londres, destacó el proceso de discusión para la construcción de la Estrategia 2002 - 2006, y se comprometió a seguir apoyándola de manera decidida y concreta.

El Gobierno lideró la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento al Proceso Londres – Cartagena en octubre de 2004, en la que vienen participando altos representantes del Gobierno, las organizaciones sociales que hacen parte del “Consenso de Cartagena”, representantes de ONG internacionales, distintas Embajadas que hacen parte del G 24, y el PNUD en calidad de secretaría técnica. Su objetivo ha sido analizar y hacer seguimiento a la

---

<sup>1</sup> Un análisis detallado de este proceso puede ser consultado en el libro “La Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia y el Proceso Londres-Cartagena: Experiencias en la ayuda al desarrollo en línea con la Declaración de Paris”, editado por el PNUD, en febrero de 2007.

<sup>2</sup> Los bloques temáticos identificados fueron: Bosques; Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos; Reincorporación a la Civilidad; Desarrollo Productivo y Alternativo; Programas Regionales de Desarrollo y Paz; y Desplazamiento Forzado y Asistencia Humanitaria.

agenda de cooperación internacional y de derechos humanos que se ha definido en el marco de las Declaraciones de Londres y Cartagena.

El Gobierno Nacional espera a través de la Estrategia 2007 – 2010 incrementar el flujo de recursos técnicos y financieros, avanzar hacia una mejor coordinación de la oferta y demanda de cooperación internacional, y promover una mayor complementariedad de la ayuda con los esfuerzos nacionales, en línea con los principios de la Declaración de París, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Visión Colombia II Centenario - 2019, y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”.

La Estrategia 2007-2010 refleja los lineamientos establecidos para la política exterior colombiana en el Plan Nacional de Desarrollo, como son, avanzar hacia “un nuevo enfoque de cooperación técnica, temática y horizontal, en el que al ser receptor y oferente, se amplíen las posibilidades de relación política en instancias bilaterales y multilaterales”.

Para ello, impulsará la Agenda de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010 que busca avanzar en cinco frentes:

- **Orientación temática de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010.**

La orientación temática de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010, articula la demanda de cooperación de Colombia alrededor de tres áreas prioritarias que tienen origen en los bloques temáticos de la Estrategia anterior, así como en las prioridades de la agenda de gobierno para el periodo 2007 – 2010.

Las tres áreas prioritarias son:

1. **Objetivos de Desarrollo del Milenio.** Se convoca a la cooperación internacional con el fin de complementar los esfuerzos nacionales para atender las enormes disparidades regionales existentes en el país que impiden que algunas regiones, como aquellas de frontera internacional, estén en capacidad de cumplir los Objetivos al 2015. Al abordar las acciones requeridas se prestará particular atención a los aspectos relacionados con la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como el fortalecimiento de la competitividad y productividad regional y local como motores del crecimiento económico y la generación de ingresos.
2. **Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas y Protección del Medio Ambiente.** En el marco de la responsabilidad compartida, se solicita el apoyo de la comunidad internacional en la lucha contra las drogas ilícitas y los desafíos que implica para el país el efecto de este flagelo en el medio ambiente y los recursos naturales renovables. En particular, se espera un apoyo concreto a proyectos y programas de desarrollo alternativo, erradicación manual de cultivos ilícitos, así como de protección de la riqueza ambiental y el aprovechamiento sostenible de sus beneficios.
3. **Reconciliación y Gobernabilidad.** Se espera que la cooperación internacional pueda acompañar la generación de condiciones para la paz y el desarrollo territorial, contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho, y la gobernabilidad nacional y local. Para ello, deberá complementar los esfuerzos nacionales en materia

de promoción y protección de los derechos humanos, atención a las personas y comunidades afectadas por la violencia, y la reintegración social y económica de los excombatientes desmovilizados. Tiene un énfasis especial en esta área el apoyo que se busca para reforzar el Programa de Reintegración y la labor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

- **Mejor coordinación, alineación y armonización de la cooperación internacional en Colombia.**

Promueve las acciones del Gobierno en desarrollo de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Su propósito es contribuir al desarrollo de la Estrategia 2007 – 2010 con el fin de incrementar la ayuda, fortalecer las capacidades nacionales, y mejorar la coordinación, alineación y armonización de la cooperación.

- **Fortalecimiento de la capacidad regional en la gestión de cooperación internacional en el marco del Sistema Nacional de Cooperación.**

Se orienta a la consolidación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional como un espacio privilegiado para la articulación de la demanda de cooperación en el nivel nacional, así como la coordinación entre las oficinas de cooperación del nivel central y territorial. En el marco del Sistema se busca fortalecer el intercambio de información entre las diferentes instancias involucradas, cualificar la toma de decisiones, y maximizar el uso de la ayuda internacional que recibe el país.

- **Desarrollo de nuevas fuentes y modalidades de cooperación internacional.**

Busca consolidar alianzas entre actores nacionales e internacionales no oficiales en materia de cooperación internacional que faciliten un mayor acceso a recursos internacionales y su vinculación a la Estrategia 2007 - 2010.

- **Fortalecimiento de la oferta de cooperación técnica de Colombia.**

Se propone promover las capacidades nacionales en diferentes sectores a través de la realización de programas y proyectos de cooperación que contribuyan al desarrollo de otros países. Igualmente se orienta a fortalecer la presencia colombiana en el contexto de los países en desarrollo, particularmente en América Latina y el Caribe, de conformidad con las prioridades de la política exterior.

El texto de la Estrategia 2007 - 2010 está dividido en dos partes: la primera introduce los objetivos y referentes, su articulación con el Plan de Desarrollo, así como los principales logros de la Estrategia durante el cuatrienio anterior. La segunda desarrolla las tres áreas prioritarias ya mencionadas, en el marco de las cuales se articulará, en adelante, la demanda de cooperación internacional de Colombia<sup>3</sup>.

---

Los temas identificados como transversales serán visibilizados en cada capítulo en la medida en que corresponda. En este sentido estarán presentes a lo largo de todo el documento. Entre los asuntos incorporados de esta manera se incluyen aquellos relacionados con la mujer y la equidad de género, grupos étnicos, e iniciativas dirigidas hacia otros grupos poblacionales específicos.

## **I. Objetivos, logros y referentes de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010**

### **1. Objetivos**

La Estrategia 2007 – 2010 profundiza los objetivos planteados en la Estrategia anterior. Ellos son:

- Lograr un mejor entendimiento y participación de la comunidad internacional en los procesos de cambio de la realidad colombiana
- Renovar su compromiso político y financiero con el país
- Mejorar la calidad de la ayuda que recibe y otorga el país y su coordinación e impacto
- Fortalecer los espacios de dialogo y consulta con las agencias de cooperación y la sociedad civil.

### **2. Logros**

La Estrategia 2002 – 2006 registró importantes resultados que se constituyen como referente para la puesta en marcha de la Estrategia 2007-2010.

- Incremento del 121% en los desembolsos anuales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que recibe Colombia, al pasar de US\$ 150 millones en el año 2001 a US\$ 332 millones en el año 2005.
- Orientación de US\$ 413.6 millones de la AOD que recibió Colombia entre octubre de 2004 y diciembre de 2006 hacia los seis bloques temáticos establecidos en la Estrategia anterior.
- Realización de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia.
- Constitución del G 24, como escenario de coordinación de la cooperación entre las Embajadas y Agencias, y de éstas con el Gobierno Nacional.
- Consolidación de la Comisión de Seguimiento al Proceso Londres – Cartagena
- Diseño y puesta en marcha de nuevas herramientas para mejorar la coordinación, calidad y pertinencia tanto de la oferta como de la demanda de cooperación internacional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Entre estas herramientas se cuentan: el Manual de Acceso a la Cooperación; el Mapa de la Cooperación; la Matriz de Incidencia de la Cooperación Internacional en las Prioridades de Desarrollo; el Manual de ONG Internacionales; el Documento de Fundamentos Jurídicos de la Cooperación; el Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación y el Catálogo de Experiencias y Capacidades Orientadas a la Cooperación Sur-Sur. Estos documentos pueden ser consultados en [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)

### **3. Referentes**

La Estrategia 2007 – 2010 se enmarca dentro de la Visión Colombia 2019. Esta pretende avanzar en el desarrollo de una economía que garantice mayor nivel de bienestar, una sociedad más igualitaria y solidaria, una sociedad de ciudadanos libres y responsables, y un Estado al servicio de todos los ciudadanos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, por su parte, propone avanzar en el fortalecimiento del Estado Comunitario sobre la base de tres pilares: el desarrollo y equidad para todos los colombianos, la consolidación de la política de defensa y seguridad democrática y la reducción de la pobreza. La Estrategia de Cooperación 2007-2010 asume estos pilares como criterios orientadores.

## **II. Áreas Prioritarias de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007 - 2010**

Este capítulo desarrolla las tres áreas prioritarias en las cuales se articula la demanda de cooperación internacional de Colombia en la Estrategia 2007 - 2010. La reorganización de la demanda alrededor de estas tres áreas se inspira, en primer lugar, en el propósito del Gobierno de fortalecer dentro de la Estrategia el acompañamiento de la comunidad internacional a los distintos planes que viene implementando en el marco de su política social, que tienen como propósito el desarrollo y equidad para todos los colombianos, a través de la reducción de la pobreza, el logro de coberturas plenas en salud y educación, y el descenso de la tasa de desempleo en el país.

En segundo lugar, la presente Estrategia busca profundizar, en el marco de la responsabilidad compartida, el apoyo de la comunidad internacional en la lucha contra las drogas ilícitas que viene llevando a cabo con determinación la administración del Presidente Uribe. Para ello, resulta fundamental que las fuentes de cooperación puedan acompañar al país en el establecimiento de una base económica regional y local que ofrezca fuentes estables y lícitas de empleo e ingresos, a partir del uso sostenible de los recursos naturales renovables.

En tal sentido, la Estrategia 2007 – 2010 desarrolla con amplitud la protección y preservación del medio ambiente colombiano, que se ha visto afectado a lo largo de los últimos años por el fenómeno de las drogas ilícitas.

En tercer lugar, la Estrategia aborda de manera integral y conjunta aspectos como la generación de condiciones para la paz, la protección de los Derechos Humanos y la aplicación del DIH, la atención a las víctimas de la violencia, y la reintegración económica y social de la población desmovilizada, con el propósito de avanzar en la reconciliación nacional y el fortalecimiento democrático de la gobernabilidad nacional y local.

Se priorizarán aquellas intervenciones en áreas rurales, especialmente en aquellos territorios donde se concentran los problemas de pobreza, cultivos ilícitos, desplazamiento forzoso y violencia, de tal manera que se generen las condiciones adecuadas para impulsar el desarrollo regional y local.

### **1. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**

El cumplimiento de los ODM es una responsabilidad que atañe a todos los países miembros de las Naciones Unidas. El compromiso internacional con su implementación está presente en los mandatos de foros y organismos multilaterales, en especial los que hacen parte del sistema de la ONU, así como en los planes de acción de las agencias y mecanismos de cooperación internacional.

En la Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de septiembre de 2000, la comunidad internacional se comprometió a luchar para la erradicación de la pobreza extrema y generar, en el plano nacional e internacional, un entorno propicio para el desarrollo. Para el año 2015, Colombia asumió la responsabilidad de reducir a la mitad el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Por otra parte, en el objetivo ocho se destaca el fomento de una “asociación mundial para el

desarrollo” mediante la consolidación de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Con el fin de avanzar en forma más articulada en el cumplimiento de los ODM a nivel mundial, cada país se comprometió a definir metas nacionales acordes con su realidad e indicadores que reflejaran sus condiciones internas. En Colombia, los resultados de ese ejercicio, así como los compromisos de política pública sobre el tema, se encuentran en el Conpes Social 091 que recoge las metas, estrategias e indicadores del país, para el logro de los ODM a 2015<sup>5</sup>.

De acuerdo con este documento, aunque el panorama general es positivo y, en promedio, las metas a 2015 pueden ser cumplidas a nivel nacional, algunas regiones geográficas y grupos poblacionales presentan niveles de rezago que requieren esfuerzos importantes. La misma situación de inequidad se refleja al estudiar los indicadores por grupos sociales, así como por zonas rurales y urbanas, en donde se observa una desventaja evidente en detrimento de las primeras.

En este marco, la decisión del Gobierno de Colombia es trabajar para que las metas establecidas para el 2015 se logren en cada una de las regiones del país. Por lo tanto, el esfuerzo nacional en el cumplimiento de los ODM se realizará con especial énfasis en los ámbitos regional y local que presentan atrasos significativos de conformidad con los indicadores establecidos.

Aunque en las últimas dos décadas el país presenta, en promedio, mejoras en términos de necesidades básicas, especialmente en materia de servicios de educación, salud e infraestructura, la generación de ingresos de la economía dista todavía mucho de ser suficiente para garantizar un nivel de vida digno a la mayor parte de la población.

Teniendo en cuenta lo anterior, el cumplimiento de los ODM en Colombia se aborda desde dos frentes: por una parte, la lucha contra la pobreza, que implicará además coordinar esfuerzos alrededor de la Agenda Interna, el fortalecimiento de la competitividad, y el impulso al desarrollo productivo regional y local. Por otra, en el campo de la inequidad social, en donde se buscará extender los beneficios del crecimiento económico a los sectores menos favorecidos de la Nación, y traducirlos en mejorías concretas en sus indicadores de calidad de vida.

Para el logro de los ODM, resulta fundamental involucrar al sector privado, no solamente en la generación de fuentes de empleo e ingresos dignos, sino a través de la inversión en programas y el desarrollo de acciones socialmente responsables. Las acciones de Responsabilidad Social Empresarial son importantes por varias razones:

---

<sup>5</sup> En la elaboración del Conpes 091 el Gobierno Nacional organizó un equipo técnico para cada uno de los ODM. Los equipos estuvieron conformados por los Ministerios, las agencias del Sistema de Naciones Unidas y las direcciones correspondientes del Departamento Nacional de Planeación - DNP. El proceso contó con el apoyo estadístico del DANE y la coordinación de CEPAL junto con el Programa Nacional de Desarrollo Humano. Para cada objetivo se analizó la evolución de los indicadores de los últimos años, y su factibilidad dentro del marco de crecimiento y las condiciones fiscales estimadas por el DNP. El documento puede ser consultado en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

- La inversión que están realizando las empresas privadas en obras, proyectos y programas de inversión social se ha incrementado en los últimos años.
- Las acciones socialmente responsables por parte de la empresa privada generan beneficios para la comunidad vulnerable en el país en temas como educación, protección de los derechos humanos, fortalecimiento de la democracia, desarrollo alternativo, generación de ingresos, salud y recreación, entre otros.
- Los proyectos de inversión socialmente responsable se pueden complementar con recursos y acciones provenientes de cooperación internacional ejecutados por ONG y entidades del gobierno.
- Las prácticas socialmente responsables de las empresas permiten la canalización de recursos de empresas privadas internacionales, al igual que recursos de cooperación internacional que ayuden a financiar proyectos impulsados por estas empresas o fundaciones.

En este espíritu, el Gobierno otorga la mayor importancia al desarrollo de este tipo de acciones y, al considerarlas como un aporte solidario a la construcción de la equidad y desarrollo social en el país, busca promoverlas en el marco de la Estrategia 2007-2010 como parte de la nueva agenda de la cooperación internacional de Colombia.

Desde la perspectiva de la cooperación internacional, el objetivo número 8, “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”, refleja la urgencia de hacer realidad una alianza internacional para el desarrollo en la que el cumplimiento de los ODM sea un propósito primordial. Dos componentes son esenciales en ese fin: la ayuda oficial al desarrollo y las reglas del comercio mundial. Un mayor esfuerzo de la comunidad internacional en estos dos aspectos es esencial para complementar y apoyar los esfuerzos propios que necesariamente deben realizar los gobiernos para avanzar en las metas establecidas para cada país.

En Colombia, el Gobierno ha incorporado el cumplimiento de los ODM como política pública, y ha dispuesto mecanismos concretos de financiación para atender las necesidades que esto implica.

En ese sentido, se ha dispuesto que las estrategias planteadas en el marco del Conpes 091 sean incluidas en los planes nacionales de desarrollo y se promoverá igualmente su inclusión en los planes territoriales, de tal forma que se asegure la inversión del presupuesto nacional y territorial en el cumplimiento de los objetivos. Así mismo se ha establecido que los Ministerios contemplen entre sus programas prioritarios, aspectos relacionados con el logro de las metas nacionales en el marco de los ODM<sup>6</sup>.

La reducción de las inequidades existentes demandará esfuerzos y apoyos de asistencia técnica y cooperación internacional. Estos facilitarán la creación de alternativas de gestión en cada uno de los objetivos. Al mismo tiempo, contribuirán a mejorar la capacidad institucional y favorecerán un seguimiento continuo al desempeño de la Nación y las entidades territoriales para su atención.

---

<sup>6</sup> Como alternativas complementarias el gobierno nacional, así como los gobiernos territoriales, analizarán sus requerimientos de financiamiento externo en concordancia con las normas vigentes en términos de capacidad de endeudamiento y saneamiento fiscal.

En este contexto, si bien la financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio será asumida entre el gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales, con el apoyo de las empresa privada y la sociedad civil colombiana, en el marco del principio de la responsabilidad compartida, el Estado solicitará el apoyo decidido y concreto de toda la comunidad internacional.

En la Estrategia 2007-2010 la primera área prioritaria dedicada a los ODM busca reflejar los retos del país con relación a los siete Objetivos. Para ello, en contraste con la información sobre la meta universal y las metas nacionales, consignada en la tabla que se encuentra en el Anexo 1, en una primera parte se incluirán los elementos centrales de las estrategias nacionales en cada objetivo<sup>7</sup>, así como los desafíos en términos regionales y de grupos poblacionales de cara al 2015<sup>8</sup>. La segunda parte, presenta el componente de desarrollo productivo y competitividad como instrumento privilegiado para avanzar, no solo en el cumplimiento del Objetivo 1 referido a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, sino en general hacia el logro de mayores niveles desarrollo económico y social con equidad y sin exclusión.

#### **a. ODM: Estrategias y Desafíos**

##### **Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre**

Las acciones nacionales dirigidas a avanzar en el cumplimiento de este objetivo están orientadas a lograr que los esfuerzos de desarrollo por parte del Estado y la sociedad civil incluyan mecanismos explícitos para dar oportunidades preferentes a los mas pobres y vulnerables. La espina dorsal de la estrategia del Gobierno en este sentido es la “Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza”, como resultado de los análisis de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad – MERPD, que dio a conocer sus resultados en octubre de 2006<sup>9</sup>.

La Red, adoptada como política pública a través del Conpes Social 102, asume la pobreza como un problema multidimensional que requiere soluciones políticas integrales. Su puesta en marcha favorece el cumplimiento de la mayoría de los ODM<sup>10</sup>, en especial, en relación con las metas nacionales de alcanzar plena cobertura en salud, educación básica y media, agua potable y saneamiento básico, también contempladas en la Visión Colombia 2019.

En ese sentido, la Red fue concebida como un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza que opera dentro de un proceso de implementación integrada y coordinada de la política social: A través de la concentración de servicios sociales en el núcleo de las familias, se contribuye a que estas superen su condición de pobreza extrema.

El funcionamiento de la Red se basa en el acceso preferente a la oferta de servicios del Estado, así como en el ejercicio de la corresponsabilidad de las familias, como actores de su

<sup>7</sup> Información detallada sobre las metas nacionales puede ser consultada en el Documento Conpes 091.

<sup>8</sup> Base de datos compilados por el Programa Nacional de Desarrollo Humano.

<sup>9</sup> La MERPD fue impulsada por el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de los ministerios sociales, organismos multilaterales, el sector privado, la academia y representantes del Congreso. Su trabajo permitió profundizar los estudios sobre los mecanismos determinantes de la pobreza y la desigualdad y formular diferentes propuestas para avanzar en su reducción.

<sup>10</sup> El texto completo del Documento Conpes 102 de 2006 puede ser consultado en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

propio desarrollo. Sus metas incluyen: vincular a la oferta de servicios a 1,6 millones de familias en situación de extrema pobreza, incluidas 443 mil familias desplazadas; lograr la cobertura en salud y educación básica para las familias beneficiarias, y “graduar” al menos al 80% de las familias atendidas, en un período de 5 años<sup>11</sup>.

En general, aunque en los dos frentes, pobreza y hambre, la situación global ha mejorado en el país, los desafíos a futuro están relacionados con la existencia de segmentos poblacionales desfavorecidos que requieren intervenciones específicas para mejorar su condición.

De acuerdo con datos de la MERPD, aunque el crecimiento económico y los logros de la política social entre 2002 y 2006 contribuyeron a la disminución de los niveles de pobreza y pobreza extrema, las cifras señalan que cerca de 22 millones de colombianos son pobres y 6,6 millones de ellos viven en pobreza extrema. En esa cifra, se observan diferencias importantes al examinar las diferentes regiones del país: una cuarta parte de los departamentos tiene niveles de pobreza extrema superiores al 25%, entre ellos Tolima, Cauca, y Nariño. Huila, está por encima del 30% y en casos como Boyacá y Chocó se supera el 40%<sup>12</sup>.

### **Línea Estratégica 1: Estrategia contra Pobreza**

- Dimensiones de la Red JUNTOS para la superación de la pobreza extrema: Identificación; ingresos y trabajo; educación; salud; nutrición; habitabilidad; dinámica familiar; bancarización y ahorro; y apoyo legal
- Fortalecimiento de capacidades institucionales enfocadas hacia la superación de la pobreza rural.

### **Línea estratégica 2: Estrategias para la erradicación del hambre**

- Implementación de la política de seguridad alimentaria.
- Adaptación del Plan Nacional de alimentación y nutrición 2005 – 2015 a los estándares internacionales; la
- Asistencia técnica para el diseño de estrategias y alianzas en materia de fortificación de alimentos de consumo masivo.
- Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna temprana, capacitación a las madres y mantenimiento del plan de alimentación y nutrición.
- Educación, información y comunicación, con el fin de promover hábitos de consumo alimentario que contribuyan a una nutrición adecuada en la población.
- Fortalecer la capacidad nacional para asegurar la disponibilidad y el acceso a los alimentos en situaciones de emergencia.
- Fomentar en las comunidades en situación de vulnerabilidad, proyectos productivos de seguridad alimentaria y nutricional sostenibles, así como fortalecer sus canales de comercialización.

---

<sup>11</sup> Estos logros básicos corresponden a nueve dimensiones de trabajo en las cuales se presta de manera permanente acompañamiento familiar y comunitario. Ellas son: identificación; ingresos y trabajo; educación; salud; habitabilidad; nutrición; dinámica familiar; aseguramiento y bancarización; y, apoyo legal.

<sup>12</sup> Fuente: MERPD-DNP, tomado del Documento Conpes Social 102. Septiembre de 2006.

## **Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal**

La estrategia definida para avanzar en este Objetivo a nivel nacional consiste en concentrar los esfuerzos en los segmentos de la población con menores niveles de educación, sin descuidar los que tienen mejores promedios. Al respecto, los mayores desafíos para el cumplimiento de las metas nacionales establecidas se reflejan en las disparidades regionales:

En materia de analfabetismo, de acuerdo con información del Programa Nacional de Desarrollo Humano sobre datos de 2003<sup>13</sup>, la tasa nacional es 15,5%. Los extremos son: San Andrés, con 3%, la tasa más baja del país, y la Región Pacífica, con la más alta, que asciende a 18,6%.

En el mismo tema, al nivel municipal, las brechas son bastante amplias y más acentuadas en las regiones Pacífica y Atlántica. En la primera, la menor tasa es de 7% en Cartagena y Soplaviento, frente a la mayor que la ostenta Cantagallo, con 46%. En la costa Pacífica la diferencia es aun mayor, con una tasa de 10% para Padilla y Villa Rica en el Cauca, frente a 66% de Medio Baudó en el Chocó.

En términos de años de educación, la inequidad es también un reto. Según datos de la misma fuente, el promedio nacional para el 2003 fue de 8.3 años de educación por persona. Sin embargo, al revisar por deciles, el promedio del decil más pobre de la población fue de 6 años, frente a 12,3, el doble, del más rico. De acuerdo con esto, cálculos del Programa Nacional de Desarrollo Humano, revelan que al ritmo actual se necesitarían 60 años para que el 10% más pobre de la población iguale al más rico en este aspecto.

En el mismo tema, al revisar por regiones, el promedio nacional, entre mayores de 15 años, para el 2003 fue de 7,43 años de educación. Valle, Bogotá, Orinoquía – Amazonía y San Andrés, se ubican por encima del promedio nacional. Sin embargo, se necesitan 40 años para que la Región Pacífica alcance el nivel de escolaridad de Bogotá.

Igualmente, la Región Pacífica registra también la tasa más baja de asistencia para personas entre 7 y 25 años de edad. En relación con este indicador, el municipio con la tasa mas baja a 2003 en todo el país fue Medio Baudó, Chocó con 84%<sup>14</sup>.

### **Línea Estratégica 1: Educación inicial**

- Apoyo a la incorporación de tecnologías e instrumentos pedagógicos que estimulen y potencien el desarrollo infantil para lograr una transición adecuada al sistema educativo.
- Avanzar en el proceso de concertación y aprobación de la política de primera infancia (gestación a 6 años), con énfasis en pautas de crianza.

---

<sup>13</sup> Fuente: Sarmiento Palacio, Alfredo, "Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio en Colombia", Presentación, Noviembre 2006.

<sup>14</sup> La media nacional en ese año fue de 71%, que es nivel bajo comparado con datos internacionales entre ellos Reino Unido con 123%, Austria con 116%, Argentina con 95% y Brasil con 91%.

## **Línea Estratégica 2:**

### **Educación con calidad**

- Trabajar por el mejoramiento de la calidad, comenzando por realizar un monitoreo continuo del avance en el logro, mediante comparaciones nacionales e internacionales.
- Fortalecimiento de los sistemas de información y modernización de las entidades territoriales.
- Elaboración y difusión de estudios de caracterización, líneas de base e investigaciones.
- Fortalecimiento para el desarrollo de competencias de acuerdo con las etapas en la educación inicial, básica, media y superior.
- Estrategias comunicativas que sensibilicen a las familias frente a la importancia del derecho a la educación.

### **Objetivo 3: Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer**

La meta universal hace referencia a la eliminación de las desigualdades en educación primaria y secundaria. Sin embargo, toda vez que en Colombia no se presentan diferencias sustantivas en asistencia escolar en materia de género, el Compres 091 definió como prioritario lograr avances en tres áreas alrededor de las cuales se plantean las estrategias nacionales: Violencia de Género, Mercado Laboral y Participación.

En los tres campos, de acuerdo con datos analizados por el Observatorio de asuntos de Género, los desafíos para el cumplimiento de las metas se reflejan al nivel nacional:

En relación con la violencia de género, un informe de 2004 reveló que el porcentaje de mujeres con experiencia de violencia psicológica ejercida por el cónyuge ascendió a 64,9% en situaciones de control que afectan la libertad y al 33,8% en casos de amenaza. Igualmente, el porcentaje de mujeres con experiencia de violencia física ejercida por el cónyuge ascendió en el mismo año a 41,2%. Avanzar en la lucha contra este fenómeno requiere el fortalecimiento de programas intersectoriales de vigilancia, el desarrollo de un sistema de registro nacional, y atención de la violencia intrafamiliar como estrategia de salud pública.

En el área laboral, cifras del DANE sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares y la Encuesta Continua de Hogares 1984-2003 reflejan que la tasa de desempleo en los años mencionados es sistemáticamente mayor en las mujeres que en los hombres, llegando a niveles de ocupación cercanos al 80% para los hombres, mientras los de las mujeres no alcanzan al 60%. Mantener el seguimiento y evaluación del mercado laboral a través de estadísticas desagregadas por sexo es uno de los mecanismos que contribuirán a la efectiva puesta en marcha de estrategias para abordar este tema.

En términos de la participación en los niveles decisorios de las ramas del poder público, datos del Observatorio evidencian que la participación es elevada en relación con altos cargos en la rama ejecutiva al nivel nacional, en donde entre 2002 y 2006 alcanzó un 46%. Sin embargo en la rama ejecutiva al nivel territorial, el número de las mujeres en gobernaciones y alcaldías en el mismo periodo no supera el 8%.

En contraste, en la rama legislativa al nivel nacional las diferencias son significativas, con un porcentaje de 88% de participación para los hombres en Senado y Cámara de Representantes para el periodo 2002-2006 frente al 11% que alcanzan las mujeres en las dos corporaciones<sup>15</sup>. Un mayor seguimiento e impulso a la aplicación de la Ley de Cuotas será central en las estrategias para modificar estas cifras.

**Línea Estratégica 1: Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar**

Fortalecer la acción interinstitucional de la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, en las áreas de prevención y promoción de factores protectores, de vigilancia y detección temprana y de atención.

**Objetivo 4: Reducir la mortalidad en menores de cinco años**

La estrategia definida para atender este objetivo consiste fundamentalmente en incrementar progresivamente la cobertura de la afiliación a la seguridad social en salud, promoviendo la focalización de los subsidios a la población menor de 5 años, a las mujeres gestantes y a las mujeres en edad fértil.

En este tema, la situación actual de Colombia sobre cifras nacionales es cercana a la media de América Latina y el Caribe, de acuerdo con datos de Naciones Unidas recogidos en el *World Population Prospect* de 2004. Sin embargo, una revisión de cifras de 2003 realizada por el Programa Nacional de Desarrollo Humano, sobre la base de información del DANE, refleja profundas diferencias regionales cuya superación constituye uno de los desafíos más importantes para avanzar en este objetivo:

En relación con la tasa de mortalidad infantil, el promedio nacional por mil nacidos vivos en 2003 fue de 21,1. Los extremos son San Andrés y Santander con las menores tasas, 13,3 y 14,8 respectivamente, mientras las mayores se registraron en Guainía, con 54, Chocó con 46,3 y Vaupés, con 45,5. Los siguen los departamentos de Caquetá con 35,6 y Guajira con 35,5.

En materia de mortalidad neonatal, el análisis por regiones también arroja luces sobre necesidades específicas de intervención:

En 2003, la tasa nacional de mortalidad neonatal por cien mil nacidos vivos fue de 1.014, siendo las principales causas de los decesos la situación de prematuridad y el bajo peso al nacer. Al revisar los datos por regiones, las cifras más elevadas se encontraron en la Costa Atlántica con 1.265 muertes por cien mil nacidos vivos frente al Valle que registra los números más bajos, con un total de 830.

En relación con muertes y enfermedades prevenibles, aunque la tasa de desnutrición crónica en el país tomada con datos de la Encuesta Nacional de Salud 2005 es de 12%, la cifra alcanza a ser del orden de 24% en regiones costeras y en algunos municipios de Nariño y Cauca.

---

<sup>15</sup> En la rama judicial, la participación de las mujeres ascendió en el año 2003 a 8,7% en la Corte Suprema, 11,1% en la Corte Constitucional, 15,4% en el Consejo Superior de la Judicatura y 25,9% en el Consejo de Estado.

Igualmente, la Costa Atlántica es la región que presenta la mayor tasa de mortalidad por enfermedad diarreica aguda, con niveles de 6,6 casos por cada cien mil habitantes seguida de Amazonas con 5,0 y la Región Pacífica con 4,8. Esta afección ocupa uno de los primeros lugares de morbilidad en los menores de 5 años en el país y su incidencia está directamente relacionada con factores como la calidad de la vivienda y el agua, el manejo de alimentos perecederos, el estrato socio económico y muy especialmente el nivel de escolaridad de la madre. Los municipios del país en situación más crítica en relación con este indicador son Caldas en Boyacá, San Juanito en el Meta, Yavarate en Vaupés, Valdivia en Antioquia y Pueblo Rico en Risaralda.

**Línea estratégica 1: Estrategias e intervenciones nutricionales**

- Apoyo al diseño de estrategias e implementación de programas nutricionales efectivos y vigilancia en salud pública.
- Acceso efectivo e inclusión de la población menor de 5 años a las intervenciones de detección temprana de las alteraciones del crecimiento y desarrollo, de acuerdo con los esquemas de intervención definidos en las normas vigentes.
- Articulación de estrategias nutricionales de intervención con la inmunización y el manejo eficaz de las enfermedades prevalentes en la infancia, incorporando la participación comunitaria en su implementación.

**Línea estratégica 2: Apoyo a iniciativas para protección de la vida y salud del recién nacido.**

- Promover iniciativas que permitan mejorar la competencia de la familia para proteger la vida y la salud del recién nacido y para generar las condiciones necesarias para su adecuado desarrollo durante la infancia.
- Apoyo a la implementación, evaluación y fortalecimiento de las iniciativas intersectoriales y sociales en el ámbito municipal, para mejorar la nutrición de la población infantil y de las mujeres gestantes y lactantes.

**Objetivo 5: Mejorar la salud sexual y reproductiva**

La estrategia definida para alcanzar este objetivo consiste en incrementar progresivamente la cobertura de la afiliación a la seguridad social en salud, promoviendo la focalización de los subsidios a las mujeres gestantes y a las mujeres en edad fértil, tanto en zonas rurales como urbanas. Las diferencias entre estas dos zonas reflejan buena parte de los desafíos en el tema, especialmente en lo relacionado con la ocurrencia de casos de mortalidad materna.

En este tipo de situaciones, de acuerdo con estadísticas de 2003 del DANE analizadas por el Plan Nacional de Desarrollo Humano, cerca del 34% de los casos ocurrieron debido a inasistencia médica originada en la imposibilidad de acceder al servicio. Esta imposibilidad, en la mayor parte de los casos, fue causada por ubicación de la residencia, por lo súbito del evento o por difíciles condiciones de orden público.

En cuanto las diferencias por regiones, mientras la tasa de mortalidad materna en el país para el mismo año fue de 115,4 casos por cada cien mil nacidos vivos, las cifras por áreas

geográficas oscilaron entre 87,0 de Bogotá, con el menor registro y 184,0 de la Región Pacífica con el más elevado, seguido de la Amazonía con 163,8. Los Departamentos mas afectados son Chocó y Guainía que cuentan cada uno con mas de 450 casos por cada cien mil nacidos vivos.

Las muertes se presentaron en mayor medida en mujeres con bajos niveles educativos. Las cifras al nivel municipal oscilaron entre cero casos en Tenjo, San Andres, Chiquinquirá y Támesis, y más de tres mil en Almaguer, Cauca; Nuquí, Chocó y Chámeza, Casanare.

### **Línea estratégica 1: Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva**

- Apoyo al monitoreo y evaluación de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.
- Fortalecimiento de la capacidad nacional para promover la Salud Sexual y reproductiva y los Derechos Sexuales reproductivos con especial énfasis en adolescentes y jóvenes.

### **Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la Malaria y el Dengue**

En materia de VIH/SIDA la estrategia definida consiste en la implementación y mantenimiento de un Plan Intersectorial para la prevención y control de la epidemia en el país. El Plan se enmarca dentro de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y está basado en los compromisos adquiridos por el gobierno nacional en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre VIH/SIDA, celebrada en junio del 2001. Su ejecución abarca tres ejes temáticos: Coordinación interinstitucional e intersectorial, combinada con evaluación y monitoreo; promoción y prevención, y, atención y apoyo.

En relación con la malaria y el dengue la estrategia incluye mejorar la provisión de medicamentos necesarios para el oportuno tratamiento de los casos identificados, de manera que se reduzcan las muertes evitables y se prevengan las complicaciones y poner en marcha acciones de vigilancia de base comunitaria en zonas dispersas para facilitar identificación de casos, diagnóstico y tratamiento.

En los dos temas, tanto VIH/SIDA, como malaria y dengue, los desafíos son mucho más evidentes al observarse desde el nivel municipal, de acuerdo con información del Programa Nacional de Desarrollo Humano, tomada sobre la base de estadísticas del Instituto Nacional de Salud a 2003:

En materia de VIH/SIDA, los municipios con el mayor número de casos corresponden a las ciudades principales y sus áreas metropolitanas, siendo el fenómeno mayoritariamente urbano. Las ciudades más afectadas son Medellín, Barranquilla, Bogotá, Manizales, Cartagena, Valledupar, Soacha, Riohacha, Cúcuta y Santa Marta.

En cifras, la tasa nacional en casos de VIH/SIDA es de 4,88 por cada cien mil habitantes. Los municipios con tasas más altas son Puerto Nuevo con 14,3, Puerto Triunfo con 14,8 y Maceo con 12. Vale destacar que de los 29 Municipios del país con rangos muy altos en la tasa de mortalidad por SIDA 16 están ubicados en Antioquia.

En relación con el control de la Malaria, las regiones con más alto riesgo de transmisión en el país son: la Costa del Pacífico, la región del Urabá, la Orinoquía, la Amazonía, el Río Cauca y el Sinú Alto. Todos los municipios con tasas en rangos muy altos se encuentran en el departamento del Chocó, con excepción de Uribe en el Meta.

Por su parte, la situación de la incidencia de Dengue plantea un alto riesgo para el país, toda vez que 882 municipios se encuentran por debajo de los 1800 metros sobre el nivel del mar, situación que favorece el desarrollo del mosquito vector. De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud, la incidencia de esta enfermedad ha aumentado continuamente a lo largo de la última década y está asociada fuertemente al déficit en el servicio de acueducto y precariedad en el servicio de recolección de basuras. Los municipios con mayor incidencia de Dengue en 2003 fueron Bituima- Cundinamarca, con 67,4 casos por cien mil habitantes; Yaguará - Huila, con 29,8 y Pinchote - Santander con 32,3.

### **Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental**

En este Objetivo, tanto la meta universal como las nacionales hacen referencia a tres frentes: medio ambiente, saneamiento básico y vivienda. Las estrategias nacionales incluyen acciones en cada uno de ellos.

La protección del medio ambiente esta incluida como parte de la segunda área prioritaria de la Estrategia de Cooperación 2007-2010, en especial en lo relacionado con la protección y restauración de los bosques naturales, la reforestación con fines protectores que permitan la seguridad hídrica desde la oferta natural a los núcleos urbanos, y la consolidación de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En el marco de este Objetivo, se busca también avanzar en la eliminación del Consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono en el Marco del Protocolo de Montreal. Para ello se ha establecido un programa de reducción de este tipo de sustancias que finalizará en el 2010. Se espera que para ese año sea posible cumplir la totalidad de la meta.

En saneamiento básico los esfuerzos se focalizarán en aquellos municipios con dificultades particulares en el suministro de agua potable y que no cuentan con esquemas eficientes de gestión. En este tema, los esfuerzos se centrarán principalmente en áreas rurales, toda vez que, las diferencias frente a áreas urbanas es significativa: De acuerdo con datos del Programa Nacional de Desarrollo Humano, con información del DANE, la cobertura de vivienda urbana en acueducto y alcantarillado para 2003 ascendía a 97,4% y 90,2% respectivamente. Para vivienda rural la cifras registradas en el mismo año apenas alcanzaron 66% en el caso del acueducto y 57%, en Alcantarillado.

Una mirada a los extremos por departamento muestra que, para el mismo año, mientras las coberturas de acueducto más altas están en Bogotá con 99,7% y Atlántico, con 95,9%, el Chocó sólo cuenta con un 37,6%. En Alcantarillado ocurre una situación similar, con coberturas en Bogotá de 98,6% frente a 25,2% del Chocó, 35% de Guajira y 38% de Bolívar. En general, buena parte de los municipios colombianos muestran situaciones críticas de rezago en coberturas de acueducto, energía y alcantarillado.

En materia de vivienda, la estrategia se concentrará en evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios. El propósito es lograr que la oferta formal de vivienda sea igual a la

formación anual de hogares, y mejorar las condiciones de vivienda a cerca de 450.000 hogares<sup>16</sup>. En este propósito se combinarán instrumentos de mercado y herramientas de política social con un componente transversal de fortalecimiento de la gestión institucional.

En este tema, los principales desafíos se reflejan en las diferencias entre cifras rurales y urbanas, así como en las enormes disparidades existentes entre regiones y departamentos. Una visión regional revela que la costa Atlántica registra la mayor cantidad de hogares en asentamientos precarios en 2003 con 387 mil, de los cuales el 25,9% corresponden a hogares urbanos. Le sigue la región Oriental con 184 mil hogares, 13,5% de ellos localizados en núcleos urbanos; la región Central con 124 mil hogares, 12,4 en áreas urbanas y la región Pacífica con 112 mil, de los cuales 8,3% son hogares urbanos.

Las experiencias positivas en materia de avances en el cumplimiento de los ODM sugieren que el éxito de las intervenciones depende en buena parte de la articulación de las políticas e inversiones sectoriales, la disponibilidad de recursos, la existencia de una visión de largo plazo y la participación de los diferentes niveles de gobierno, sector privado, organizaciones no gubernamentales y la comunidad.

La inclusión de los objetivos como la primera área prioritaria de la Estrategia 2007-2010 se constituye una invitación abierta a los cooperantes y a todos los actores internacionales interesados en el desarrollo de Colombia a unirse a este esfuerzo nacional.

## **b. Desarrollo Productivo y Competitividad**

Este componente se orienta al fortalecimiento de la capacidad productiva del país y tiene como fin contribuir a la generación de empleo e ingresos, como condición para superar la pobreza y generar mayores niveles de equidad en la sociedad colombiana. La pobreza y el desempleo son de las consecuencias más dramáticas de la problemática nacional, que afectan de manera inmediata los niveles de bienestar y calidad de vida de la población.

En los últimos veinticinco años se ha presentado en el país un doble movimiento: por un lado, el Estado ha ido ampliando los servicios de educación, salud e infraestructura, lo que significa que cada año van siendo mejor atendidas las necesidades básicas relacionadas con la educación y la vivienda. Por otro, la generación de ingresos de la economía dista cada vez más de ser suficiente para permitirle un nivel de vida digno a la población, principalmente en el área rural donde persisten la concentración de la propiedad y restricciones al acceso de los más pobres a los servicios básicos.

En ese sentido, si bien el país presenta mejoras en términos de necesidades básicas, en cuestión de ingresos la situación continúa siendo preocupante. Para explicarla, pueden discutirse distintas razones como la desigual distribución del ingreso, donde Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos del mundo, con un índice GINI del 58.6. El 10% más rico de la población gana 63.8 veces más que el 10% más pobre (PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2006). También existen deficiencias en la productividad de la economía

---

<sup>16</sup> Dado que la tercera parte de los hogares que actualmente habitan en asentamientos precarios presentan déficit sólo en servicios públicos (397.000 hogares), el cumplimiento de la Meta “Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable y saneamiento básico” tendrá un gran impacto en la disminución de la proporción de hogares en asentamientos precarios.

del país, pero es indudable que la pobreza por escasez de ingresos de los colombianos y colombianas está directa e inmediatamente relacionada con las precarias condiciones del empleo y la situación de desempleo y subempleo existentes.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, el Gobierno se propone la sostenibilidad del crecimiento económico como mecanismo fundamental para la generación de para producir el incremento del empleo. Como lo establece el documento de Misión de la Pobreza “A pesar de que la economía está creciendo y generando riqueza, una buena parte de la población sigue estando por fuera de estos beneficios, bien porque el crecimiento y el gasto no son lo suficientemente pro-pobres o bien porque la pobreza extrema es persistente como consecuencia de las trampas de la pobreza en las que se encuentran inmersas muchas familias. En consecuencia no se han atacado de manera integral las múltiples dimensiones de la pobreza”.

No obstante, a pesar de ser condición necesaria, el crecimiento económico no es condición suficiente para superar el desempleo. Para ello, el aparato productivo debe reestructurarse con énfasis en los segmentos empresariales más capaces de incorporar los avances tecnológicos y de absorber la mano de obra de la población trabajadora. Igualmente, la producción nacional debe reestructurarse hacia actividades dinámicas, con alto contenido tecnológico, generadoras de valor agregado, de empleo y de ingresos.

Al mismo tiempo, como soporte de todo lo anterior, hay que avanzar significativamente en la formación del capital humano, por medio de la intensificación del cuidado de la salud y nutrición, la formación básica, media y superior, la formación técnica y laboral, la formación profesional y la capacitación de la mano de obra.

La demanda de cooperación se orienta en lo fundamental al fortalecimiento de dos áreas de alta incidencia en el desempeño de la economía colombiana: el desarrollo y transformación del sector de las microempresas, y el fortalecimiento de la competitividad y la capacidad comercial de las pequeñas y medianas empresas, en el contexto de los procesos de integración económica del país que se han iniciado o están por iniciarse.

### **Línea Estratégica 1:                      Fortalecimiento de las Microempresas**

Pretende brindar apoyo a la creación y desarrollo de microempresas para fortalecer su gestión productiva, tecnológica y comercial y su capacidad de generar ingresos para la población vinculada a ellas.

De acuerdo con estudios recientes sobre MIPYMES en Colombia, existen en el país un poco más de 1 millón de establecimientos de manufactura, comercio y servicios. De ellas sólo 5.700, el 0,5%, son grandes empresas, es decir que cuentan con más de 200 empleados. Las 995.000 restantes, el 99,5%, son medianas, pequeñas y microempresas, con 50 a 200, 11 a 49 y hasta 10 empleados respectivamente<sup>17</sup>.

Las microempresas, por su parte, son 930,000, el 93% del total. Generan el 22,6% del empleo y el 2,8% de las ventas. Estas empresas se caracterizan por un reducido tamaño de

---

<sup>17</sup> Acopi, Cinsset, EAN, DANE. Observatorio Económico para la Pyme Colombiana – Las pequeñas y medianas empresas en Colombia 1992-2001, Bogotá, 2004

operación, generado en buena parte, por la escasez de capital, informalidad, uso de tecnología tradicional y maquinaria obsoleta, bajos niveles de productividad y rentabilidad y debilidades en el diseño, la calidad y la variedad de sus productos. Para dar un impulso a este sector es necesario partir de la base de que, en un gran porcentaje, las microempresas son de subsistencia y pocas cuentan con las características que permitan su fortalecimiento y formalización. Además, en términos generales, las microempresas tienden a enfrentar una difícil y desfavorable inserción en el mercado, debido al escaso poder de negociación asociado a su tamaño, y a la dificultad que enfrentan para acceder a recursos crediticios.

El país tiene una experiencia de veinte años en planes sucesivos de desarrollo de la microempresa ejecutados conjuntamente por el sector privado y la sociedad civil. En el marco de estos planes se han impulsado políticas de carácter predominantemente micro, orientadas al fortalecimiento interno de las unidades en las áreas de crédito y capacitación empresarial. El aprendizaje de los errores en las políticas de desarrollo de las micro y pequeñas empresas ha evidenciado que el microcrédito y los servicios de microfinanzas son estrategias que contribuyen directamente al logro de los Objetivos del Milenio, ya que se destinan a las familias más pobres del país, con pocas posibilidades de empleabilidad, y contribuye al mejoramiento de sus condiciones de vida. Además, éstos deben estar acompañados por esquemas integrales de asesoría, capacitación, financiación y formalización de estas empresas. Por estas razones, se pone el tema a la consideración de la comunidad internacional en el marco de la estrategia de cooperación.

Líneas de trabajo:

- Apoyo al emprendimiento.
- Formación, capacitación y asistencia técnica
- Mejoramiento del acceso al crédito para microempresas

### **Línea Estratégica 2:                      Competitividad y Gestión Comercial**

Se dirige a preparar al país para enfrentar con éxito los procesos de internacionalización de la economía colombiana y facilitar la adaptación de la actividad económica nacional a las condiciones de competitividad que imperan en el nuevo contexto.

Los tratados o acuerdos de libre comercio implican retos y oportunidades para los distintos sectores económicos comprometidos en ellos. La actual agenda de negociaciones internacionales en las que está avanzando el país, implica también el desarrollo de capacidades para adaptar la oferta colombiana a las necesidades de los mercados internacionales, con énfasis en los productos y servicios en los que Colombia presente ventajas competitivas.

En este contexto, las PYME son un instrumento privilegiado para generar crecimiento económico con generación de empleo e ingresos, entre otras razones, debido a su capacidad de aportar a la producción nacional, que se refleja en su participación en las ventas. Las Pymes suman 65.000 establecimientos que representan el 5,1% del total, generan el 33,7% del empleo y el 29,2% de las ventas del país.

Para avanzar en ello, el Gobierno ha retomado la política comercial e industrial contenida en el Plan Estratégico Exportador 1999-2009, cuyos objetivos son: aumentar y diversificar la oferta exportable de bienes y servicios en función de la demanda mundial y la oferta interna; consolidar e incrementar la inversión extranjera para fomentar directa o indirectamente las exportaciones; hacer competitiva la actividad exportadora<sup>18</sup>; regionalizar la oferta exportable, y desarrollar una cultura exportadora.

Líneas de trabajo:

- Reconversión industrial, desarrollo tecnológico y fortalecimiento productivo.
- Inversión y financiamiento de PYME
- Mejoramiento del acceso al crédito.
- Internacionalización y promoción de exportaciones
- Subcontratación y desarrollo de proveedores y otras formas de asociatividad.
- Preparación de la institucionalidad pública para la ejecución de los procesos de integración.

La Estrategia de Cooperación 2007-2010 incorpora el componente de desarrollo productivo y competitividad como un mecanismo de superación de la Pobreza. En ese sentido, promueve el apoyo de la comunidad internacional para complementar los recursos ya invertidos por el gobierno en impulso al desarrollo económico, generación de empleo, fortalecimiento de la competitividad y mejora de la posición estratégica del país en los mercados internacionales.

---

<sup>18</sup> De este objetivo deriva la Política Nacional para la Productividad y la Competitividad de la cual hace parte la RED COLOMBIA COMPITE que consiste en un esquema de trabajo integrado entre las entidades del sector público y de éstas con el sector privado y académico

## **2. Lucha contra el Problema Mundial de la Drogas y Protección del Medio Ambiente**

La dinámica de expansión de los cultivos ilícitos en Colombia estuvo asociada, por un lado, a las dificultades del sector rural en las últimas décadas, y de otro, a la naturaleza económica y transnacional del negocio de las drogas ilícitas.

A raíz de la apertura económica a comienzos de los años noventa, se redujeron drásticamente numerosos cultivos, especialmente de tipo percedero, y amplias zonas del país que antes estaban dedicadas a la agricultura fueron convertidas en potreros para ganadería extensiva.

Este proceso de sustitución en el sector agropecuario significó la pérdida de empleo e ingresos para numerosos jornaleros agrícolas y pequeños campesinos que alternaban el trabajo en sus predios con el trabajo asalariado. Muchos de ellos se convirtieron en mano de obra para los cultivos de coca y amapola.

En Colombia, el problema mundial de las drogas afecta la estabilidad del sistema político e institucional, dificulta el crecimiento de la economía, debilita las instituciones, destruye el tejido social y deteriora el medio ambiente. En términos sociales, la presencia de cultivos ilícitos se ha traducido en la pérdida de valores éticos y morales, en la desarticulación familiar y organizacional, la destrucción de las relaciones de confianza al interior de las comunidades, entre ellas y de ellas con el Estado. Asociado a lo anterior, surgen disputas por la tenencia de la tierra, incremento de otras actividades delictivas y violencia generalizada.

La presencia de actores armados ilegales socava la institucionalidad existente en las regiones donde existen o donde se corre el riesgo de que se establezcan plantaciones de coca o amapola. La capacidad militar de estos grupos se fortaleció enormemente con las rentas producto de la producción, transformación, y comercialización de la droga. Ello conllevó a la escalada de violencia en las zonas de cultivos ilícitos y ha implicado un poderoso factor de freno al desarrollo económico nacional y regional.

Estos efectos negativos sobre la economía, la sociedad y el medio ambiente imponen la necesidad de combatir el negocio de las drogas ilícitas en todas las etapas de la cadena. En particular, se evidencia la necesidad de erradicar los cultivos ilícitos y proponer alternativas lícitas y sostenibles a los productores, como condición para el crecimiento económico sostenible en el país.

Por lo tanto, la segunda área prioritaria responde al interés del Gobierno colombiano de coordinar esfuerzos y complementar las acciones del Estado en el marco de la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus consecuencias en el país, con las estrategias que se vienen desarrollando en materia de protección del medio ambiente en todo el territorio nacional.

La articulación de estos dos temas dentro de la Estrategia 2007-2010, responde a la necesidad de visibilizar, en el marco del principio de la responsabilidad compartida, la importancia de la cooperación internacional para atender estos efectos nocivos del negocio ilícito de las drogas sobre las comunidades y los recursos ambientales.

La vinculación del problema de las drogas va más allá del tema ambiental, razón por la cual, el gobierno nacional ha dado a conocer a la comunidad internacional la iniciativa de cooperación “Estrategia de fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social en Colombia” que responde a una visión integral de este fenómeno y busca hacer frente a todas sus características y manifestaciones; por lo que además de asuntos directamente relacionados con esta materia, esta iniciativa incluye otros componentes que hacen parte de la Estrategia 2007 – 2010 como son: la reducción de la pobreza, los derechos humanos, la justicia, la reintegración de la población desmovilizada, entre otros; y que están orientados en el marco de esa iniciativa a reforzar una estrategia integral y holística en la lucha contra el problema mundial de las drogas.

Lo anterior, no implica que la Estrategia 2007 – 2010 abarque aspectos relacionados con seguridad y cooperación militar, por cuanto su ámbito de aplicación es la Ayuda al Desarrollo, que tiene como fin principal la promoción del desarrollo económico y social de los países socios.

La segunda área prioritaria plantea ordenar la demanda de cooperación alrededor de dos componentes: lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente y el bosque natural colombiano.

#### **a. Lucha contra el problema mundial de las drogas**

El negocio de las drogas ilícitas implica diferentes procesos, tales como la producción, el tráfico, la comercialización y el consumo de las diferentes drogas. Esto requiere que la estrategia de lucha contra este negocio contemple cada uno de los procesos que hacen parte de él. Adicionalmente, existen algunos transversales que deben contemplarse con el fin de que la lucha contra las drogas ilícitas tenga mayor impacto.

En este sentido, se han definido las siguientes líneas estratégicas en las cuales el Gobierno espera orientar la cooperación internacional, en el marco del principio de responsabilidad compartida, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales, y la participación y liderazgo de Colombia en los foros y espacios de debate sobre el problema mundial de las drogas:

#### **Línea Estratégica 1: Desarrollo alternativo**

En los últimos años, el Gobierno colombiano implementó el Programa de Desarrollo Alternativo (antes Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – PLANTE) como estrategia de erradicación manual voluntaria que hace parte del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos que complementa la erradicación forzosa de los cultivos ilícitos, y se orienta a proveer opciones lícitas de empleo e ingresos a las comunidades que se comprometan a mantener libres de ilícitos aquellas zonas que hayan sido objeto de erradicación manual previa o a comunidades que estén en zonas con riesgo de verse afectadas por los cultivos ilícitos. La sostenibilidad del Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) depende del grado de integración con otras políticas y programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo.

Debido a los grandes avances en materia de desarrollo de las comunidades y a los óptimos resultados en términos de la resiembra de cultivos ilícitos, es evidente la necesidad de

reforzar el desarrollo alternativo como estrategia integral y sostenible, atendiendo criterios de ordenamiento territorial y con énfasis en la promoción de la competitividad regional, para generar oportunidades legales a las comunidades afectadas o vulnerables al problema y hacer frente a la economía ilegal que existe en su entorno.

Para ello, es preciso que la cooperación internacional pueda apoyar al Gobierno en el logro de los siguientes objetivos y de esta manera oriente su ayuda las iniciativas que se presentan a continuación:

- Consolidar procesos de desarrollo en el ámbito ambiental
- Consolidar procesos de desarrollo en el ámbito social
- Consolidar procesos de desarrollo en el ámbito económico productivo
- Consolidar procesos de desarrollo en el ámbito institucional

#### Programa Familias Guardabosques

Esta línea se orienta al fortalecimiento y ampliación del Programa Familias Guardabosques - PFGB, que apoya a familias de comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación o protección con presencia o en riesgo de ser afectadas por los cultivos de uso ilícito.

El programa se centra en el diseño y puesta en marcha de estrategias asociadas con el uso alternativo, protección, recuperación, revegetalización y/o conservación de las áreas pertenecientes a las veredas donde habitan las familias beneficiarias, como una alternativa legal de ingresos, y generar, así mismo condiciones mínimas de estabilidad social, institucional y, por ende, gobernabilidad, en las zonas donde el Programa es implementado.

A través de esta línea, la Estrategia de Cooperación 2007-2010 promueve el mejoramiento de la calidad de vida de un amplio grupo de campesinos en su etapa de transición hacia un estilo de vida lícito. La comunidad internacional puede complementar los esfuerzos del gobierno en las zonas de intervención del Programa Familias Guardabosques, específicamente en sus componentes económico, institucional, social y técnico ambiental, lo que incluye el fortalecimiento de los resguardos indígenas y las propiedades colectivas de las comunidades afrodescendientes.

#### Proyectos Productivos de Desarrollo Alternativo

Busca promover nuevos proyectos productivos dentro del área de frontera agrícola que se constituyan en alternativas generadoras de empleo e ingresos lícitos en zonas afectadas por la presencia o riesgo de cultivos ilícitos. Estos proyectos requieren ser apoyados con estrategias de acompañamiento socioempresarial para los productores vinculados, un sistema de seguimiento y evaluación que permita monitorear los avances en el proceso y herramientas comerciales que faciliten la promoción de los productos que resulten de los proyectos.

Esta estrategia, que se enmarca en el programa de desarrollo en zonas deprimidas, tiene como objetivo establecer una base económica regional y local, que ofrezca fuentes estables y lícitas

de empleo e ingresos, y contribuya a mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades, a partir del uso sostenible de la base de recursos naturales.<sup>19</sup>

Líneas de trabajo:

- Preparación y financiación de proyectos en el esquema de alianzas estratégicas
- Fortalecimiento del instrumento de capitalización empresarial
- Desarrollo y divulgación de una marca comercial

### **Línea Estratégica 2: Actualización jurídica y fortalecimiento institucional**

La línea de fortalecimiento jurídico impone la revisión y actualización del ordenamiento normativo relativo a la lucha contra las drogas, dando alcance regulatorio de nuevas conductas asóciales frente a las cuales nuestro ordenamiento ha quedado a la saga. Por su parte, el fortalecimiento institucional apunta a que tal comportamiento normativo se traslade como herramienta eficaz al operador judicial y a los distintos actores estatales que participan en la lucha contra las drogas.

Los recursos de las cooperación internacional se orientarán a la asesoría, intercambios de experiencias, capacitaciones y demás actividades relacionadas, en los siguientes aspectos:

- Actualizar y armonizar la legislación nacional e internacional sobre el problema mundial de las drogas, que permita una eficiente lucha jurídica contra la producción, tráfico y consumo de estupefacientes y sus delitos conexos y subyacentes
- Diseñar, elaborar y ejecutar un modelo encaminado a la capacitación y entrenamiento de los funcionarios del Estado colombiano encargados de la aplicación de las estrategias de política de drogas
- Efectuar seguimiento y verificación de las políticas adoptadas en el marco de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos – CCICLA relacionado con el lavado de activos
- Mejorar y fortalecer los mecanismo de intercambio de información para combatir el lavado de activos

### **Línea Estratégica 3: Reducción de la demanda**

La experiencia internacional indica que los países productores terminan convertidos en países consumidores. El reconocimiento de Colombia como un país consumidor además de productor pone de manifiesto la necesidad de equilibrar los esfuerzos en la lucha contra la oferta y la reducción de la demanda de drogas. Con la limitada información disponible, se evidencia que el consumo de drogas viene alcanzando indicadores preocupantes en el país; esta dinámica obliga al fortalecimiento de las estrategias para abordar el consumo interno, reconociendo su impacto en el desarrollo social.

En este sentido, Colombia buscará la articulación con la cooperación internacional con el fin de fortalecer las siguientes actividades:

---

<sup>19</sup> DNP. CONPES 3218 Programa de desarrollo alternativo 2003 – 2006, Bogotá, 2003, p. 8.

- Validar, divulgar, gestionar y evaluar la política de reducción del consumo de drogas y su impacto
- Brindar información sobre el consumo de drogas
- Establecer estrategias de comunicación sobre drogas

#### **Línea Estratégica 4:                      Gestión ambiental**

El establecimiento de cultivos ilícitos en varias regiones de Colombia ha generado impactos ambientales de un valor incalculable relacionado con alteraciones irreversibles del medio natural, como primera acción de carácter antrópico que se ejerce en los diferentes ecosistemas del país, generando pérdidas irreversibles en la biodiversidad de nuestro territorio.

Cada hectárea de estos ecosistemas destruida tardará entre 50 y 150 años para recuperar su cobertura vegetal, como lo afirma el Instituto Alexander Von Humbolt en el Informe Nacional sobre el Estado de la Biodiversidad, Colombia, 1997<sup>20</sup>.

Los efectos directos e indirectos sobre la salud pública derivada del establecimiento de cultivos ilícitos y procesamiento de drogas aun se encuentran por dimensionar, por ello se requiere establecer un panorama de riesgos ofrecido por la exposición a agroquímicos y a sustancias químicas, igualmente desarrollando acciones de información específicas dirigidas a las comunidades de las zonas de influencia de áreas de cultivos ilícitos. Acciones que permitirán fortalecer la atención en salud de los efectos relacionados con los cultivos ilícitos.

En la gestión ambiental también se considera importante el desarrollo de acciones específicas relacionadas con el desarrollo e implementación de una estrategia de comunicación a nivel nacional e internacional, que permita mostrar los efectos negativos de los cultivos ilícitos sobre nuestros ecosistemas y permita garantizar un flujo de información institucional de forma permanente hacia la comunidad en general.

En este sentido, en la línea estratégica de la gestión ambiental se propone que la cooperación internacional se oriente a los siguientes aspectos:

- Determinar los efectos ambientales derivados del establecimiento de cultivos ilícitos y el procesamiento de drogas ilícitas
- Evaluar el impacto en la salud pública derivado del establecimiento y mantenimiento de cultivos ilícitos así como el derivado del procesamiento de drogas ilícitas
- Desarrollar una estrategia de comunicación acerca de los efectos ambientales derivados del establecimiento de cultivos ilícitos y el procesamiento de drogas ilícitas
- Fortalecer los aspectos ambientales de los programas de erradicación de cultivos ilícitos
- Desarrollar acciones ambientales que contribuyan a enfrentar la problemática de los cultivos ilícitos
- Fortalecer los aspectos ambientales respecto del manejo y disposición final de drogas e insumos incautados

---

<sup>20</sup> Instituto Von Humbolt. Informe Nacional sobre biodiversidad. 1997.

Es preciso establecer los índices, indicadores y parámetros, que permitan cuantificar los efectos ambientales directos e indirectos derivados del establecimiento de los cultivos ilícitos y su interrelación con las demás externalidades ambientales. El objetivo fundamental es mostrar como el establecimiento de cultivos ilícitos afecta no solo la cobertura vegetal, con la tala y quema de bosques primarios, sino también el ecosistema donde se establecen: aguas, suelos, paisaje y fundamentalmente como se modifica la organización social y económica de las comunidades rurales: campesinos, colonos e indígenas.

Los efectos ambientales derivados del procesamiento de drogas ilícitas aun no han sido dimensionados en su totalidad y se requiere establecer cómo el vertimiento de sustancias químicas y desechos del procesamiento, afectan los suelos de los diferentes ecosistemas y la calidad de las aguas superficiales que en algunos casos es empleada aguas abajo para consumo humano.

Adicionalmente, los efectos derivados del establecimiento de cultivos ilícitos y procesamiento de drogas ilícitas en la salud de los cultivadores y personas que intervienen en el procesamiento de drogas ilícitas requieren ser evaluados.

Finalmente, es importante difundir e informar acerca de la problemática ambiental generada por el establecimiento de cultivos ilícitos y el procesamiento de drogas en nuestros ecosistemas, a todos los niveles comunidad en general, comunidad académica, organizaciones no gubernamentales ambientales e instituciones nacionales e internacionales.

### **Línea Estratégica 5:                      Comunicaciones**

Con preocupación se observa que los ciudadanos colombianos, los de países vecinos y de América, así como los de países consumidores desconocen las razones por las cuales se libra en nuestro país la lucha contra el problema mundial de las drogas y las normas internas y convenciones internacionales que rigen las actuaciones del Estado colombiano.

Se busca el apoyo de la cooperación internacional en la creación de una estrategia de comunicaciones que promueva las acciones del Estado colombiano en la lucha contra el problema mundial de las drogas y el apoyo ciudadano e internacional a dichas acciones.

#### **b. Protección del Medio Ambiente y el Bosque Natural Colombiano**

De los 114 millones de hectáreas de extensión continental con que cuenta el país, alrededor de 64 millones están cubiertas por bosques naturales que sustentan una gran proporción de la “megadiversidad” de la Nación. Esta a su vez representa el 10% de la biodiversidad mundial, lo que convierte a Colombia en uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo<sup>21</sup>.

Para el Gobierno es prioritario proteger este patrimonio, y establecer mecanismos para su aprovechamiento sostenible. En el cumplimiento de estos propósitos, el Plan Nacional de

---

<sup>21</sup> Colombia ocupa el séptimo lugar en el mundo con mayor área de cobertura forestal en cuanto a bosques tropicales se refiere, representando el 6,42% de la oferta total para América del Sur Tropical y el 1.5% de los bosques del mundo. Igualmente el país se ubica como el segundo con el mayor número de especies de plantas en su interior y es además séptimo entre las naciones que contienen la mayor parte de la “frontera forestal” del globo. Fuente: FAO, 1997.

Desarrollo 2007-2010 incorpora las estrategias que orientarán la gestión ambiental para la promoción del desarrollo sostenible. De acuerdo con el Plan, las estrategias, que están en consonancia con las propuestas para promover la sostenibilidad ambiental en el marco de la Visión Colombia 2019, permitirán al Estado armonizar en sus diferentes niveles, las acciones y los recursos requeridos para garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales que demanden las necesidades de desarrollo económico y social del país. Igualmente ayudarán a afrontar los impactos ambientales que se deriven de la atención a estas necesidades.

El tema de los bosques en Colombia debe abordarse en los marcos jurídicos y de política establecidos, tanto para el desarrollo forestal, como para el conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad. El listado de instrumentos que constituyen el marco legal que sirve de sustento a este componente se incluye como Anexo 2.

En términos generales, este segundo componente se enmarca en los mandatos del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), el cual se propone incorporar activamente el sector forestal al desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas del país en esta materia. El Plan se orienta al fortalecimiento de la competitividad de productos forestales maderables y no maderables, y los servicios ambientales derivados de los mismos, tanto en el mercado nacional como internacional; todo esto a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados. El PNDP recoge las recomendaciones sobre bosques de los diferentes foros internacionales y está concebido como estrategia política de ordenación y desarrollo forestal a 25 años.

En el marco de las políticas forestales también es importante destacar lo relacionado con la Política Nacional de Biodiversidad<sup>22</sup>, el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes (PNEMV)<sup>23</sup>, y la Política de Participación Social en la Conservación; además de las Agendas Pacífico y Amazonía XXI, los planes de vida y de etnodesarrollo de los pueblos indígenas y afrocolombianos, entre otros.

En conclusión, este segundo componente busca incorporar activamente el sector forestal al desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestales maderables y no maderables, así como los servicios ambientales derivados de los mismos, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados, en el marco de los planes de vida y etnodesarrollo de los grupos étnicos, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y de las Políticas de Desarrollo del Gobierno Nacional, promoviendo el desarrollo de esquemas de certificación forestal y sello ambiental nacional y/o internacional.

En el marco de este componente se proponen cuatro líneas estratégicas:

---

<sup>22</sup> La Política Nacional de Biodiversidad parte del hecho de que la biodiversidad es patrimonio de la nación y tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro de Colombia. La adopción de medidas para su conocimiento, conservación, uso sostenible y distribución de beneficios que se deriven de su utilización, es obligación del país, ratificada por Colombia mediante la Ley 165 de 1994 que desarrolla la convención sobre Diversidad Biológica. Adicionalmente se promueve la recuperación y divulgación del conocimiento ancestral y las prácticas tradicionales.

<sup>23</sup> El Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes está orientado a impulsar el uso sostenible de la biodiversidad y de los recursos naturales, el ecoturismo, la minería sostenible y los proyectos de mitigación del cambio climático, convirtiendo la ventaja potencial de un país de gran riqueza biológica como Colombia, en una ventaja real, incorporándola en el desarrollo local, regional y nacional.

### **Línea Estratégica 1:**

### **Ordenación, Conservación, Uso y Aprovechamiento Sostenible y Restauración de Ecosistemas Forestales**

Esta línea propone conocer, ordenar, conservar y usar sosteniblemente el patrimonio forestal, tanto en bienes maderables, como no maderables y los servicios ambientales que estos generan. De igual forma, prevenir, restaurar y mitigar los impactos que sobre los bosques forestales naturales genera la intervención antrópica mediante el uso inadecuado de los recursos naturales, en términos de áreas en procesos de restauración ecológica participativa. Mediante el ordenamiento ambiental del territorio, se prevé desarrollar sistemas sostenibles orientados a la conservación, buscando un criterio y visión en escala de paisaje, en aquellas zonas vecinas a los ecosistemas forestales, donde aún es factible prevenir su uso inadecuado.

Se propone diseñar una estrategia de articulación para generar sostenibilidad entre los Planes Forestales, los Planes de Ordenamiento territorial, los Planes de Desarrollo municipal, los planes de vida y de etnodesarrollo, teniendo en cuenta algunas debilidades que se presentan para la aplicación de la política de ordenación, conservación y restauración de los ecosistemas forestales.

### **Línea Estratégica 2:**

### **Desarrollo de Cadenas Forestales Productivas**

La participación de los productos naturales no maderables del bosque (semillas, fibras, resinas, gomas, aceites, tinturas, plantas medicinales, ingredientes naturales para aplicación en la industria cosmética y farmacéutica etc) en la economía nacional es marginal respecto a otros sectores y en relación con el potencial que existe en los mercados internacionales. En este sentido, el país no ha desarrollado esquemas de valoración de la biodiversidad y de los demás servicios ambientales que prestan los bosques y que podrían generar importantes fuentes de ingresos para las comunidades y grupos étnicos, fortaleciendo su autonomía, la conservación y uso sostenible de sus territorios.

El Desarrollo de Cadenas Forestales Productivas pretende convertir el sector forestal productivo colombiano, relacionado con los productos maderables y los productos naturales no maderables, así como los servicios ambientales derivados del bosque, en una fuente real de riqueza que cree una base de recursos forestales de alta calidad. El propósito es consolidar una industria basada en cadenas de valor transformadora y competitiva, orientada a los mercados externos, que dinamice la generación de empleos y la incorporación de tierras a la actividad productiva bajo esquemas de sostenibilidad ambiental y social.

Esta línea estratégica orienta la demanda de cooperación hacia el apoyo a programas dirigidos a pequeñas y medianas empresas que promuevan actividades tales como: implementación de una estrategia de actualización y modernización tecnológica de transformación de la madera y demás productos derivados del bosque; intercambios de experiencias que faciliten el desarrollo de inventarios forestal tanto nacional como regional; impulso al manejo comunitario de bosques y consolidación de esquemas empresariales, así como de tecnologías de punta enfocados a la optimización de procesos de utilización y transformación del bosque.

Así mismo se busca impulsar la organización de cadenas productivas en los sectores agropecuario, pesquero y acuícola, y se promueve de manera especial, la creación y

fortalecimiento de cadenas productivas de productos naturales no maderables, y servicios ambientales, como ecoturismo, entre otros.

En ese contexto se proponen las siguientes líneas de trabajo:

- Desarrollo de programas de investigación para fortalecer el conocimiento, valoración y transformación de los recursos derivados de los bosques y su aplicabilidad
- Apoyo a programas dirigidos a la creación y consolidación de cadenas de valor, con una participación equitativa de los diferentes actores y grupos étnicos que intervienen en la cadena.
- Impulso a esquemas asociativos empresariales y comunitarios orientados a la puesta en marcha de estrategias de actualización y modernización tecnológica del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos, transformación de la madera, y demás productos naturales derivados del bosque. Apoyo al ingreso de este tipo de productos en los principales mercados internacionales.
- Financiamiento y acompañamiento técnico a los pequeños productores para acceder a esquemas ambientales y sociales de certificación voluntaria.
- Apoyo al desarrollo de un esquema nacional de pago por servicios ambientales.
- Apoyo a la apertura de nuevos mercados para productos promisorios, entre ellos los de la Apuesta Exportadora

### **Línea Estratégica 3:**

### **Desarrollo Humano Sostenible de las Comunidades y Grupos Étnicos asentados en territorios con Bosques**

Colombia cuenta con una importante área de bosques naturales, que hacen parte de territorios ancestrales titulados y habitados de manera colectiva por comunidades indígenas y afrocolombianas. Estos territorios titulados alcanzan aproximadamente 5,5 millones de hectáreas, con corte 2001.<sup>24</sup>

En el caso de las comunidades indígenas, se estima que en el país habitan aproximadamente 800.000 indígenas, que corresponden al 3% de la población. Del total de la población indígena, aproximadamente el 80% se encuentra en 638 resguardos, que ocupan 30'816.152 hectáreas, equivalentes al 27% del territorio nacional<sup>25</sup>.

El DANE, con base en el Censo General 2005, señala que hay 4 millones 262 mil afrodescendientes, que representan el 10.5 % del total de la población colombiana. Los departamentos con mayor número de población afrocolombiana son: Valle, Chocó, Antioquia y Bolívar.

---

<sup>24</sup> De acuerdo con el INCODER, la titulación de los territorios colectivos de comunidades negras apareció como un componente del Programa de Manejo de Recursos Naturales PMRN. Este programa, desde el Ministerio del Medio Ambiente, en coordinación con el INCORA y la Red de Solidaridad Social, desarrolló una estrategia tendiente a la titulación de los territorios colectivos de las comunidades negras, el saneamiento de los resguardos indígenas del Pacífico y la configuración de un escenario de concertación para facilitar la conservación ambiental y la protección cultural en estas áreas. La experiencia permitió el cumplimiento de esta titulación de territorios colectivos en un área aproximada de 5.5 millones de hectáreas con corte a 2001.

<sup>25</sup> A su vez, las reservas y parcialidades ocupan 29.079 hectáreas, y albergan aproximadamente al 10% de la población indígena.

Teniendo en cuenta las condiciones socio-económicas de la población indígena, afrocolombiana y campesina que habita los bosques de Colombia, es fundamental orientar recursos de cooperación tendientes al diseño e implementación de estrategias para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles, que se enmarquen en los planes de vida, planes de etnodesarrollo o planes de manejo de recursos naturales dentro de sus territorios.

Los proyectos deben propender por el mejoramiento de la calidad de vida de estas poblaciones, de manera coherente con sus cosmovisiones y expectativas, así como con las obligaciones relacionadas con el mantenimiento de funciones ecológicas y servicios ambientales fundamentales para su propio desarrollo y el de las regiones que habitan. En este sentido, es importante destacar que la propiedad colectiva de las comunidades negras y de los resguardos indígenas debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que les es inherente<sup>26</sup>.

Así mismo, los proyectos deben orientarse al fortalecimiento organizacional que permita cualificar la participación social en los distintos procesos asociados al ordenamiento de los bosques, zonas amortiguadoras de parques nacionales y cuencas hidrográficas; la protección y revitalización de los conocimientos tradicionales asociados al manejo sostenible del bosque.

Los proyectos que se priorizarán en esta línea estarán encaminados a:

- Apoyar los planes de manejo ambiental en territorios colectivos, de comunidades afrodescendientes e indígenas, articulados a los planes de vida y etnodesarrollo respectivos y los proyectos de vida de comunidades campesinas.
- Adelantar la zonificación y el ordenamiento ambiental del territorio de acuerdo con el marco normativo vigente y los criterios culturales de los grupos étnicos y comunidades asentados en territorios con bosques.
- Garantizar, en la implementación de proyectos y programas, procesos de participación efectiva en la consulta previa, de acuerdo con las metodologías propuestas por los grupos étnicos y la normatividad vigente, para el beneficio de estos grupos y de las comunidades locales, con el propósito de fortalecer la gobernabilidad ambiental y la toma de decisiones en sus territorios, en relación los recursos naturales.

#### **Línea Estratégica 4:                      Desarrollo Institucional**

La conciencia y cultura ambiental que la sociedad colombiana ha ido consolidando en las dos últimas décadas, se ha reflejado en diferentes manifestaciones, como la promulgación de la Constitución Política de 1991, en la cual más de 60 artículos tienen relación directa con los recursos naturales renovables y el medio ambiente, la institucionalidad pública y la consolidación de mecanismos y espacios participativos de la sociedad civil, entre otros.

En este contexto, en 1993 se expide la Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el Sector Público encargado de la Gestión y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, organiza el Sistema Nacional Ambiental

---

<sup>26</sup> En este sentido, es importante destacar que la propiedad colectiva de las comunidades negras y de los resguardos indígenas debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente.

(SINA) y dicta otras disposiciones. En el marco de esta nueva institucionalidad se consolidaron igualmente mecanismos y espacios participativos para la sociedad civil.

Así mismo se crea la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, que tiene como misión el garantizar la conservación in situ de muestras representativas de la diversidad biológica, ecosistémica y paisajística de Colombia, a través de la administración, manejo y ordenamiento de los Parques Nacionales y la promoción de un sistema nacional de áreas protegidas que congrege el trabajo coordinado de otras iniciativas complementarias de conservación existentes en el país. Dado lo anterior, y bajo la consideración que en las zonas en donde ejerce sus funciones de autoridad ambiental son productoras de agua, abastecen el 70% de las centrales hidroeléctricas del país, se benefician 25 millones de colombianos, agentes de protección y regulación climática, entre otros aspectos, requiere de una especial atención en términos de su fortalecimiento institucional.

De la misma manera, en el marco de esta línea se buscara también fortalecer las capacidades de los Consejos Comunitarios y Cabildos Indígenas para la gestión ambiental en sus territorios, y promover otros aspectos directamente relacionados con la gestión institucional como son el marco normativo, los instrumentos y recursos financieros, la participación y veeduría ciudadana y la gestión internacional relacionada con los bosques.

Las líneas de trabajo propuestas en este contexto son:

- Apoyo al fortalecimiento y la capacidad de gestión de las instituciones públicas y privadas encargadas de administrar, conservar y fomentar el uso y aprovechamiento sostenible de los bosques.
- Impulso a la creación de instrumentos financieros para la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal –PNDF y del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes –PENMV, relativos al uso y aprovechamiento sostenible del bosque natural, y bosque plantado, así como la valoración de los servicios ambientales, incluido la captura de CO<sub>2</sub>, y el manejo forestal sostenible.
- Apoyo a la formulación y ejecución de los Planes Generales de Ordenación Forestal, incluido el inventario general forestal del país.
- Apoyo a la consolidación del Sistema de Información Forestal, como componente del SIAC., instrumento de información básico para la planificación y gestión de los ecosistemas forestales .
- Apoyo a la formulación de un Plan Nacional de Investigación Forestal, con énfasis en biotecnología forestal, mejoramiento genético de las especies, y optimización de tecnologías para el aprovechamiento sostenible del bosque.
- Apoyo al desarrollo de un Programa Nacional para la Creación de una Cultura Forestal y la consolidación de sistemas de información forestal, orientados a planificar, dirigir, tomar decisiones y formular políticas coherentes que permitan consolidar el PNDP como política de largo plazo.
- Apoyo a la capacitación y actualización de conocimientos del capital humano de las entidades públicas relacionadas con el tema.
- Apoyo a la creación, capacitación y funcionamiento de la Unidades Técnicas Forestales y del Servicio Forestal Nacional que ordenan la Ley 1021 de 2006 y Ley 37 de 1989, respectivamente.

### **Criterios de Focalización**

Los procesos nacionales y regionales que se vienen articulando en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y el Plan Nacional de Desarrollo cuentan con unos criterios de focalización, adoptados de conformidad con las posibilidades de desarrollo y gestión forestal existentes en el territorio Nacional. Igualmente estos procesos requieren, para su efectiva puesta en marcha, de la participación de una amplia gama de actores públicos y privados.

### **Actores Involucrados**

En términos de actores nacionales, regionales y locales que deberán participar en los procesos relacionados con la puesta en marcha de este componente, se destacan: El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y sus entidades adscritas y vinculadas en el marco del Sistema Nacional Ambiental – SINA; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; la Red Sectorial Agropecuaria; el Ministerio de la Protección Social; el Ministerio de Comercio Industria y Turismo; el Ministerio del Interior y Justicia, el Departamento Nacional de Planeación; el INVIMA; la Gerencia del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes; Acción Social, el Programa de Desarrollo Alternativo; la Corporación Nacional de Investigación Agropecuaria – CORPOICA ; la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal CONIF; PROEXPORT; y la Federación Nacional de Industriales de la Madera.

Estos actores trabajarán conjuntamente con las Cadenas Productivas Forestales Regionales, así como con autoridades locales, regionales, y de los territorios étnicos, entes autónomos ambientales y unidades ambientales de grandes centros urbanos. Las acciones en este marco contarán igualmente con la participación de ONGs y representantes de organizaciones de la sociedad civil que tienen relación con el sector ambiental y se orientarán por los principios básicos de la política de participación social en la gestión ambiental incluidos en el Anexo 3.

Se otorgará también importancia a la participación de inversionistas públicos y privados nacionales e internacionales.

### **3. Reconciliación y Gobernabilidad**

En el último cuatrienio el país ha avanzado en términos de gobernabilidad y fortalecimiento del Estado de Derecho y ha sentado las bases para la reconciliación nacional. La política de Seguridad Democrática ha permitido generar las condiciones de seguridad necesarias para recuperar la confianza nacional e internacional en las instituciones y la economía colombiana.

En los próximos años, el Gobierno de Colombia centrará sus esfuerzos en la consolidación de estos logros y en la construcción de condiciones que favorezcan la consecución de una situación de normalidad y seguridad . Para ello, en forma paralela a los esfuerzos por combatir a los grupos armados ilegales , y al negocio ilícito de las drogas que junto con el secuestro y la extorsión alimenta sus finanzas, será necesario continuar avanzando en la desmovilización, desarme y reintegración de los alzados en armas, su efectiva reintegración a la vida civil y la superación de la situación en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Igualmente, se trabajará para reforzar las acciones hasta ahora desarrolladas en materia de atención de la población desplazada por la violencia y, al mismo tiempo, se continuarán adelantando procesos orientados a la atención de las víctimas.

En el marco de estos propósitos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, las propuestas contenidas en ésta área renuevan el compromiso del país con el logro de la reconciliación nacional, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria, la atención a las víctimas de la violencia y la reintegración económica y social de los grupos armados ilegales.

Al incorporar estos temas en la Estrategia de Cooperación 2007-2010, se busca ampliar y profundizar el apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos nacionales, y articular ese apoyo con las acciones que se vienen desarrollando, con miras a fortalecer la coordinación e incrementar la eficiencia y eficacia de la cooperación que recibe el país.

En ese marco, en esta área se busca priorizar la demanda de cooperación alrededor de cinco componentes: Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los Derechos Humanos; Atención a las víctimas de la violencia y fortalecimiento de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria, Programas Regionales de Desarrollo y Paz, y Reintegración económica y social.

A continuación se presentan las líneas de cooperación de los cinco componentes, al igual que las líneas de trabajo identificadas en cada uno de ellos.

#### **a. Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los Derechos Humanos**

El apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional son estratégicos para el Estado colombiano en el propósito de superar las amenazas contra la plena vigencia y efectividad de los derechos humanos en el país. Avanzar en este empeño requiere el incremento de la confianza pública en las instituciones, el aumento de la gobernabilidad en el nivel central y regional, y en suma, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

Sobre estas bases, el componente de Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos se articula alrededor de seis líneas estratégicas de cooperación: derechos humanos; derechos de la niñez y la adolescencia; derechos de la mujer y equidad de género; justicia; lucha contra la corrupción; y control social a la gestión pública. En cada una de ellas se definen, a su vez, líneas de trabajo en el marco de las cuales se espera reorganizar la demanda de cooperación en el marco de este componente.

### **Línea Estratégica 1:                      Derechos Humanos**

El Gobierno está comprometido con la adopción de un enfoque de derechos cuya puesta en marcha debe reflejarse en las acciones tendientes a promover el desarrollo social, económico, político y cultural del país. En este sentido, para contrarrestar las carencias y consolidar las políticas de promoción y respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario se busca orientar los esfuerzos propios y el apoyo de la comunidad internacional a través de las siguientes líneas de trabajo:

- Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Tiene como finalidad la formulación de una política pública de Derechos Humanos y DIH que sea explícita, articulada, participativa, evaluable y de largo plazo. Así mismo, busca la consolidación de una cultura institucional y ciudadana de los Derechos Humanos.

Este Plan, de carácter estatal y con enfoque de género, que será concertado con la sociedad civil, contemplará la integralidad de los Derechos Humanos y la dependencia recíproca entre los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales e impulsará la aplicación de los tratados internacionales de Derechos Humanos y DIH, de conformidad con las recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH y los diferentes instrumentos internacionales de los cuales el país es parte.

La presente línea se enmarca en los diversos acuerdos alcanzados entre el Gobierno y la sociedad civil en relación con la conformación del Comité Impulsor y la metodología de trabajo que permitirá la concertación del Plan con los diferentes sectores sociales involucrados.

- Cultura de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

Esta línea se orienta a la consolidación de un esquema formativo y valorativo en los derechos que permita extender la cultura de los Derechos Humanos en todo el territorio. Su contenido hace referencia tanto a las garantías y libertades civiles y políticas de los que goza toda persona, como a los derechos económicos, sociales y culturales. Su implementación supone la descentralización de la política en el tema, realidad que debe estar reflejada en el Plan Nacional de Acción y, de igual manera, la participación activa de las ONG y organizaciones de la sociedad civil, cuyo fortalecimiento en sí mismo es parte de programas de cultura de derechos humanos y modalidades de construcción de comunidad.

De igual manera, la presente línea supone seguir trabajando en el fortalecimiento del sistema educativo y los medios de comunicación como promotores de los derechos humanos, y profundizar las acciones sectoriales de comunicación y educación en Derechos Humanos y DIH. En este sentido, se hace necesario concretar y dar aplicación al Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, así mismo, busca avanzar en la formación de formadores, y la profundización de una cultura y ética en favor de los derechos de la población.

- Fortalecimiento institucional y de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Esta línea se centra en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, entendido como la presencia del Estado Social de Derecho en todo el territorio en defensa de la vida, la libertad, seguridad y dignidad de sus habitantes. Este fortalecimiento requiere igualmente la prevalencia de lo público y la vigencia del orden constitucional y legal, en el marco de una cultura de los Derechos Humanos.

En este contexto, se hace necesario fortalecer la presencia de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General, especialmente en zonas de violencia, desplazamiento o alto índice de presencia indígena y afrocolombiana. Así mismo, supone el fortalecimiento de los personeros municipales como defensores de los Derechos Humanos y el de las instancias y programas relacionados con la materia al interior de la fuerza pública.

El desarrollo de esta línea comprende también el fortalecimiento de las organizaciones públicas y sociales en sí mismas, su desarrollo humano y organizacional a nivel central y descentralizado y su participación en las diversas iniciativas organizadas institucionalmente, en especial los Planes de Acción Territoriales.

- Lucha contra la impunidad en infracciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

Esta línea está dirigida a superar los obstáculos que impiden o dificultan el esclarecimiento de los casos de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la sanción de los responsables y la reparación de las víctimas. De igual manera, busca reforzar los mecanismos de protección y defensa judicial contra las violaciones de los Derechos Humanos y el DIH, a fin de lograr la reducción significativa de los niveles de impunidad y garantizar la efectividad de los derechos a la vida, libertad, seguridad y dignidad de las personas. Su desarrollo se enmarca en la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones de Derechos Humanos y DIH, consignada en el documento Conpes 3411, así como en el marco de las Declaraciones de Londres y Cartagena y las recomendaciones de la OACNUDH<sup>27</sup>.

- Protección de sectores, personas y grupos

Consiste en la puesta en marcha de acciones en tres frentes en particular: la protección preventiva, la protección específica a personas que se encuentran en situación de riesgo de su vida, integridad, seguridad o libertad, y la protección a comunidades de alto riesgo.

---

<sup>27</sup> El documento Conpes 3411, adoptado el 6 de marzo de 2006 puede ser consultado en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

En relación con la protección preventiva se presenta como espacio de cooperación iniciativas relacionadas con el Sistema de Alertas Tempranas – SAT y el mejoramiento de su articulación con otras instancias que actúan en el tema. En este sentido, es importante avanzar en la proyección social del sistema, la alineación de las metodologías y enfoques de trabajo del SAT, la divulgación de las advertencias de la Defensoría del Pueblo, respetando la reserva legal, el fortalecimiento de la Defensoría para la generación y divulgación de informes de riesgo, entre otros aspectos.

- Minas Antipersonal

Esta línea, cuyo desarrollo es altamente prioritario para el Estado, se enmarca en los compromisos derivados de la Convención de Ottawa sobre la prohibición, empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción<sup>28</sup>, independientemente del actor armado que las haya instalado.

En los próximos años se deberán adelantar acciones en cuatro frentes importantes: (1) cumplimiento de la Convención de Ottawa; (2) prevención para la reducción de riesgos y víctimas de MAP; (3) atención integral y retroactiva a la población víctima de MAP; y, (4) adecuación institucional y seguimiento y evaluación.

En este sentido es necesario avanzar en la prevención y reducción del riesgo de accidentes e incidentes con MAP/MUSE. Para el logro de este objetivo, se consolidarán las estrategias de comunicación y sensibilización y se promoverá la inclusión de programas de prevención en los Planes Educativos Institucionales (PEI) de las Escuelas y Colegios de las zonas de alto riesgo de accidentes e incidentes por MAP/MUSE.

Se realizarán campañas y actividades pedagógicas y culturales de conocimiento y manejo del riesgo por minas,. Se fortalecerán los sistemas de información para lograr el reporte oportuno de zonas en riesgo, víctimas y respuesta institucional.

Adicionalmente promueve el incremento de los esfuerzos de cooperación, no solo en la prevención de accidentes sino en la atención integral y ayuda económica a las víctimas y el desarrollo y asimilación de tecnologías para discapacitados. Al igual que en la identificación, señalización y/o limpieza de peligro en áreas prioritarias para el desminado.

- Derechos de las minorías étnicas

Esta línea tiene por objeto servir de marco a programas específicos y proyectos actuales o futuros relacionados con las comunidades indígenas y afro colombianas que habitan el país, así como con las comunidades raizales y el pueblo Rom. A su vez, busca desarrollar las recomendaciones del Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de noviembre de 2004.

---

<sup>28</sup> Cabe destacar que el Estado colombiano ha asumido el compromiso de no utilizar, bajo ninguna circunstancia, las minas antipersonal como arma de combate. No obstante, por la acción de los grupos armados ilegales, el incremento de zonas minadas en Colombia es cada vez más alarmante.

En particular, tiene los siguientes propósitos: Comunidades Indígenas (Fortalecimiento de la Jurisdicción Especial Indígena, ampliación de la perspectiva étnica y fomento de la identidad, impulso a su autonomía, garantía de sus derechos, descentralización de la política y consulta previa); Comunidades Afrocolombianas (Descentralización y socialización del Plan Integral de Largo Plazo y Fomento de la identidad y su cultura); Comunidades Raizales y Pueblo Rom (visibilización y reconocimiento de sus necesidades y particularidades)

- Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC

Esta línea afirma la integralidad de los derechos humanos. La perspectiva de su implementación requiere el desarrollo de principios de progresividad que se plasmen en las instituciones de planeación y presupuesto, con el propósito de cerrar gradualmente la brecha de desigualdad material y reducir los niveles de extrema pobreza que se registran en el país. Entre los temas objeto de sus acciones se encuentran: salud, educación, vivienda, empleo, personas con discapacidad y, muy especialmente, la protección de comunidades que, en razón de su nivel crítico de acceso a los DESC ven reducidas sus posibilidades de acceso al desarrollo humano y la convivencia pacífica.

Se diseñará y pondrá en marcha un sistema de información para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas que garantizan los DESC, teniendo en cuenta criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, y su diferenciación por grupos vulnerables. En tal sentido, en cumplimiento de las recomendaciones de la Naciones Unidas, se avanzará en el diseño de indicadores, desagregados por sexo, y un análisis de género, teniendo en cuenta un enfoque diferenciado según etnia, grupo etario e identidad sexual.

Al mismo tiempo, se robustecerá el sistema de información sobre la situación de Derechos Humanos y DIH del Observatorio de la Vicepresidencia de la República.

- Lucha contra la Extorsión y el Secuestro

Se busca el apoyo de la cooperación internacional en el fortalecimiento de las herramientas judiciales para desarticular a las organizaciones dedicadas a la comisión de estos delitos; la optimización de los sistemas de información con miras a la consolidación de datos confiables y oportunos que permitan conocer la situación actual de las personas secuestradas que permanecen en cautiverio; la implementación y ejecución de un plan de acción que permita replicar regionalmente las políticas de prevención y atención; la implementación y ejecución de una estrategia de lucha contra la extorsión que se produce desde los centros penitenciarios y carcelarios del país; la difusión y aplicación de las medidas de atención que prevé la ley para el secuestrado y su familia (Ley 986 de 2005); y el incremento de la capacidad preventiva y reactiva del Estado y de la ciudadanía frente a los distintos casos de secuestro, conforme a su connotación.

## **Línea Estratégica 2:**

## **Derechos de la Niñez y la Adolescencia**

El tratamiento de este tema en la Estrategia de Cooperación 2007-2010 se enmarca en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Colombiano, y especialmente la Convención de los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos. En el ámbito nacional el marco de referencia está dado en la Constitución Nacional, en la Ley de

Infancia y Adolescencia, sus normas complementarias, y el Plan Nacional de Infancia y Adolescencia.

Sobre estas bases, la puesta en marcha de esta línea se desarrollará de conformidad con los siguientes criterios: coordinación interinstitucional; fortalecimiento de los organismos de control y la sociedad civil; participación de la sociedad civil, los niños, niñas y adolescentes; intercambio público de información y transparencia; fortalecimiento de la política pública de infancia y de las entidades del Estado responsables de su ejecución.

A continuación se presentan las tres líneas de trabajo propuestas para orientar la demanda de cooperación en el tema:

- Ley de infancia y adolescencia

Esta línea tiene como propósito apoyar la implementación de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia . Para ello promueve, entre otros aspectos, acciones de difusión, capacitación, reglamentación y mejoramiento de servicios a la niñez. El desarrollo de acciones en este marco busca proyectos en diversas áreas, entre ellas: atención integral a la primera infancia; capacitación a servidores públicos; implementación del sistema de responsabilidad penal juvenil; fortalecimiento del proceso de restitución de derechos de niños infractores y desvinculados; implementación de medidas para favorecer el trato digno de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual; acompañamiento a víctimas de abuso sexual y sus familias; desarrollo de acciones para mejorar la atención hospitalaria de niños y niñas víctimas y medidas para reducir la impunidad de estos delitos y fortalecimiento de sistemas de información sobre la situación de los derechos de los niños y adolescentes.

- Aplicación y seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño y otros compromisos internacionales

Este componente tiene que ver con la orientación de la cooperación hacia la aplicación y el seguimiento a la Convención de los Derechos del Niño. El Plan de Infancia y Adolescencia 2007 – 2015 se constituye como el instrumento orientador de la aplicación de la Convención, dado que reúne las principales acciones de política que el país ha priorizado en materia de infancia y adolescencia. Por lo anterior, este Plan establece áreas prioritarias en materia de infancia y adolescencia, que marcan la ruta en materia de cooperación.

Adicionalmente, se dirige a obtener el apoyo de la cooperación internacional para la aplicación de las recomendaciones de Naciones Unidas al Estado colombiano, con especial énfasis en las correspondientes al Comité de los Derechos del Niño, así como para el respectivo seguimiento a dicha aplicación. Entre las medidas necesarias para materializar la aplicación de estas recomendaciones en el país se encuentran: acciones para evitar la discriminación y abusos en contra de niños, niñas y adolescentes trabajadores, y para favorecer, a través de modelos flexibles, su acceso a la educación. Así mismo, apoyo y seguimiento a la aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura para verificar la situación de niños y niñas institucionalizados, así como de los dos Protocolos Facultativos de la Convención de los Derechos del Niño..

- Seguimiento frente al ejercicio y cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas y evaluaciones de Impacto

En el marco de esta línea se hace un llamado a la cooperación internacional para apoyar la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la política de infancia con enfoque de derechos y poblacional en los niveles nacional, departamental y local. En ese sentido se busca fortalecer las capacidades de las entidades nacionales y territoriales encargadas de ejecutar la política de infancia, así como las de los organismos de control y las organizaciones de la sociedad civil, a través del impulso y puesta en marcha de acciones continuas de seguimiento y evaluación. Se busca igualmente promover el establecimiento de un sistema independiente y accesible para tramitar denuncias de niños y niñas institucionalizados.

### **Línea Estratégica 3:                      Derechos de la Mujer y Equidad de Género**

Estas líneas deben ser abordadas tomando en consideración la necesidad de apoyar y complementar las políticas, planes, proyectos, estrategias y acciones actuales del Estado y la sociedad civil. Su implementación promoverá el fortalecimiento institucional y el diseño de nuevas herramientas para la protección, ampliación y promoción de los derechos humanos de las mujeres y para la construcción de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.

Entre los criterios de intervención a considerar como guías en la implementación se encuentran: la asignación de recursos económicos, técnicos y humanos; la prevención; la sensibilización; la formación; la atención; la detección; la reparación, y el fortalecimiento de los sistemas de información y sistemas estadísticos sensibles al género.

En este contexto, se presentan siete líneas de trabajo:

- Mujeres y justicia.

Busca avanzar en el diseño e implementación de estrategias para la lucha contra la impunidad y lograr un adecuado acceso de las mujeres a la justicia. En el marco de esta línea se incluyen acciones tales como el fortalecimiento de los mecanismos existentes en la Fiscalía General de la Nación, la capacitación y especialización de los/las fiscales, los/las miembros de la Policía Judicial, los/las miembros de la Fuerza Pública y a los/las funcionarios/as y operadores/as encargados/as de atender temas relacionados con la mujer. Igualmente, se aborda la necesidad de garantizar la justicia de género de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres.

Asimismo, se deben incluir garantías legales y procedimientos especiales para el caso de violaciones a los derechos sexuales de las mujeres, tales como la protección de denunciantes y testigos, la necesidad de especialistas en la materia como operadores de justicia y auxiliares de justicia, el respeto al derecho de la intimidad y la prohibición de incluir como criterio de juicio la conducta sexual previa de la víctima entre otros, de manera que se garantice la justicia de género de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres, acatando las recomendaciones de la Relatora Especial de Violencia contra la Mujer.

- Mujer, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz

Las acciones que desarrollan esta línea se proponen disminuir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y lograr que se protejan eficazmente sus derechos a la verdad, la justicia, la restitución, la reparación, la rehabilitación y las garantías de no repetición. De igual manera, busca implementar estrategias y acciones que permitan identificar las conductas violatorias de los derechos humanos de las mujeres y reducir las violaciones que actualmente se presentan, principalmente a través del diseño y apoyo de herramientas que incluyan un enfoque de derechos humanos de las mujeres en las estrategias, planes, y proyectos que tengan como fin la prevención, detección, protección y atención a las violaciones a sus derechos humanos e infracciones al DIH.

En dichas acciones se promueve especialmente la capacitación a todos/as los/las operadores/as encargados/as de aplicar la Ley de Justicia y Paz, tomando en especial consideración los derechos de las mujeres víctimas.

- Mujeres y situación de desplazamiento forzado.

Esta línea tiene como propósito contrarrestar la situación de vulnerabilidad a la que quedan expuestas las mujeres en el marco de la situación de desplazamiento forzado, atender de manera especial a las mujeres que se encuentren en esta situación y cumplir las recomendaciones nacionales e internacionales en materia de desplazamiento forzado de las mujeres. Su desarrollo favorece el diseño e implementación de estrategias dirigidas a garantizar una atención integral a las mujeres en situación de desplazamiento forzado, que incluya un enfoque diferencial y que permita atender adecuadamente sus necesidades específicas de asistencia y protección.

En particular, busca implementar estrategias que permitan garantizar una atención integral a las mujeres en situación de desplazamiento, que incluya un enfoque diferencial y que permita atender adecuadamente sus necesidades específicas de asistencia y protección.

- Violencias contra las mujeres<sup>29</sup>.

Esta línea busca prevenir, sancionar y eliminar todas las formas de violencias contra las mujeres. En ese sentido, promueve el diseño e implementación de estrategias que logren atacar las causas e impactos de las violencias contra las mujeres, especialmente de la violencia intrafamiliar y la violencia sexual, a la vez que intenta visualizar formas de violencia no estudiadas a profundidad como el feminicidio. Igualmente promueve el reforzamiento de las medidas de protección para mujeres víctimas de violencia.

- Mujer, salud y salud sexual y reproductiva.

Esta línea se orienta a lograr que las políticas, programas, proyectos y acciones en materia de salud y salud sexual y reproductiva generen una efectiva protección de los derechos de la

---

<sup>29</sup> Las formas de violencia contra las mujeres son múltiples, al igual que sus causas, y se presentan de muy variadas formas. Se destacan la violencia intrafamiliar, la violencia en la comunidad y en la sociedad, la violencia patrimonial, y las manifestaciones de violencia tales como el feminicidio, la violencia sexual, el acoso sexual, la trata de mujeres, la violencia dentro de la pareja y las prácticas tradicionales nocivas, entre otras

mujer en esta materia. En ese sentido, busca garantizar el acceso de la mujer a los derechos a la salud y salud sexual y reproductiva a través del apoyo a procesos participativos para el diseño e implementación de acciones que desarrollen y complementen la política de salud sexual y reproductiva. Igualmente, promueve el apoyo a procesos masivos de divulgación y formación de los alcances y límites de la sentencia constitucional referente a la despenalización del aborto, así como también el apoyo a la elaboración de un sistema de registro de datos que permita orientar la acción estatal en materia de salud y salud sexual y reproductiva en relación con la mujer.

- Mujer, representación, participación política y fortalecimiento de las organizaciones sociales de mujeres.

Esta línea está dirigida a alcanzar una participación y representación paritaria de las mujeres en el ámbito público y privado y un mayor acceso de las mujeres a puestos de decisión y poder. Así mismo se orienta también a fortalecer las organizaciones sociales de mujeres. Para ello, entre otros esfuerzos, impulsa el diseño de estrategias y herramientas que faciliten el cumplimiento y efectivo seguimiento a la Ley de Cuotas y la Reforma Política, así como la investigación en torno a la incidencia de estos y otros mecanismos en la situación de la mujer.

- Mujer, productividad y empleo.

A través de esta línea se espera lograr mayor acceso de las mujeres a las oportunidades laborales y de empleo y visualizar su aporte a la productividad y desarrollo del país. En este marco la línea impulsa el diseño e implementación de estrategias que promuevan la igualdad de oportunidades de las mujeres, fomenten el empleo de las mujeres, favorezcan las posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral y apoyen la defensa de los derechos laborales de la mujer. Igualmente promueve la elaboración de investigaciones sobre la incidencia de las reformas económicas y las reformas laborales en la situación de las mujeres, con el fin de encontrar nuevos mecanismos para su protección.

En esta línea estratégica, el gobierno quiere llamar la atención de la cooperación internacional para apoyar de manera especial tres iniciativas en el marco de la implementación de las áreas de cooperación: por una parte, la financiación de las estrategias a favor de las mujeres que se deriven de la Ruta 3 del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: “Lucha contra la discriminación y Promoción de la Identidad”. Por otra, las medidas que se derivan del Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia en Colombia, publicado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en agosto de 2006. Por último el fortalecimiento de esa entidad y sus programas como mecanismo para el adelanto de la mujer en Colombia.

#### **Línea Estratégica 4:**

#### **Justicia**

El acceso a la justicia es un derecho constitucional básico que debe ser garantizado para su realización efectiva. El primer requisito en esta realización es la existencia de condiciones de orden público que permitan a los ciudadanos acercarse libremente a la autoridad judicial y a los funcionarios judiciales impartir justicia libres de coacción. Por ello, el fortalecimiento de

la administración de justicia está estrechamente vinculado a la consolidación de la política de seguridad democrática.

En Colombia, el fortalecimiento de la justicia es, además, una necesidad correlativa con la dimensión de la amenaza social representada en las organizaciones armadas ilegales y los fenómenos del narcotráfico y la delincuencia organizada. Surge también como un imperativo de las aceleradas dinámicas de la globalización económica que hacen necesaria la existencia de instituciones fuertes y ágiles para la debida y oportuna resolución de conflictos.

En ese marco, en desarrollo de esta línea estratégica se proponen siete líneas de trabajo:

- Plan Nacional de Justicia

A través de esta línea se busca dotar al país de una política pública de largo plazo en materia de justicia que se proyecte como una política de Estado. Dicha política debe ser integral, de modo que abarque los diversos subsistemas jurisdiccionales y no jurisdiccionales, de justicia formal y alterna, del nivel nacional y local. El Plan, que estará bajo la coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia, contará con la colaboración principal del Consejo Superior de la Judicatura, y se construirá con las entidades del Estado, los distintos operadores de justicia, y la sociedad civil, teniendo en cuenta las necesidades de la administración de justicia.

La política debe así mismo responder a la existencia de un sistema nacional de justicia. El Plan Nacional de Justicia, instrumento para lograr estos propósitos, debe constituirse en el marco de las iniciativas públicas y de la cooperación internacional. Dentro de sus objetivos es necesario incluir explícitamente el de combatir la impunidad en los casos de violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como la perspectiva de género y el cumplimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas en la materia.

- Fortalecimiento del subsistema de justicia penal y la defensa pública penal.

Esta línea aborda la puesta en marcha del sistema penal acusatorio que, en un marco reforzado de garantías, busca constituir la respuesta del Estado contra la impunidad. Dentro de los aspectos en los cuales se requiere el apoyo de la cooperación internacional en este tema se encuentran: equilibrio entre las partes del sistema acusatorio; Programa interinstitucional para el diseño, implementación, y fortalecimiento de medidas para la prevención, e investigación de violaciones de derechos humanos y para el juzgamiento de los responsables por la justicia ordinaria; capacitación técnica a la Fiscalía General de la Nación y otras instituciones con competencias en la búsqueda e identificación de personas desaparecidas; y, fortalecimiento de la capacidad técnica de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, así como de las capacidades de esa institución para investigar crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

- Expansión y modernización del sector penitenciario

En esta línea el llamado a la cooperación internacional se dirige de manera prioritaria hacia programas de tratamiento penitenciario, y procesos de re-socialización, rehabilitación y derechos humanos en los reclusorios, así como la capacitación del personal de custodia y

vigilancia. A estos aspectos se quiere agregar el apoyo a la implementación de las recomendaciones de la OACNUDH contenidas en el informe de la misión internacional “Derechos Humanos y situación carcelaria para Colombia”. Los proyectos en este tema deben favorecer una aplicación ordenada, completa y sistemática de estas recomendaciones.

- Mejoramiento del acceso a la justicia formal

Esta línea promueve el establecimiento de una justicia oral, pronta y eficaz, que democratice el acceso a la administración de justicia y provea una justicia oportuna y de mayor calidad. Este sistema de justicia oral debe garantizar los derechos de las víctimas a ser representadas desde la indagación y la investigación hasta el juicio.

Debe garantizar igualmente la universalización del acceso a la justicia, la descongestión de juzgados y fiscales, el fortalecimiento de la jurisdicción de los jueces de pequeñas causas, el debido proceso de las partes, las acciones de tutela, y establecer procedimientos cautelares cuando con ella se prevea la posibilidad de vulnerar derechos fundamentales de las víctimas de delitos,

- Sistema local de justicia y organización, fortalecimiento y difusión de los mecanismos alternos de solución de conflictos –MASC

Esta línea favorece la coordinación de los mecanismos alternos entre sí y su articulación con la justicia formal, la oferta nacional y local, desde las entidades territoriales. El reto consiste en ordenar la oferta de justicia del Estado colombiano. También se busca impulsar el desarrollo de la jurisdicción especial indígena y jurisdicción de paz. Busca así mismo la eliminación del paralelismo entre algunas funciones alternas de solución de conflictos (caso jueces de paz y conciliadores en equidad) y la coordinación de estos servicios entre sí y en las Casas de Justicia<sup>30</sup>.

- Seguridad Jurídica

Esta línea se orienta a remover del sistema judicial y jurídico los factores que generan incertidumbre institucional en la administración de justicia y en la expedición de leyes. Para ello, apunta a una mayor racionalización en la expedición de las mismas, a generar una mayor estabilidad y tiempo de vigencia para las mismas, y a superar la técnica de las derogatorias tácitas. En lo relativo al poder judicial, se busca dar mayor estabilidad a las decisiones de los juzgados y tribunales mediante la implementación de un modelo de precedentes judiciales.

Así mismo, se busca con esta línea acercar el derecho al ciudadano. Para ello, el propósito es trabajar en la divulgación masiva de las normas y de la jurisprudencia, y en la democratización de la información jurídica, para ponerla al alcance de él; contribuir también a la pedagogía constitucional, con el objetivo de garantizar a los ciudadanos información

---

<sup>30</sup> En el diseño de programas piloto que busquen la implantación de estos sistemas locales de justicia en municipios gravemente afectados por la violencia, deberán tomarse las precauciones del caso, mediante el análisis de los indicadores de los diversos organismos de seguimiento y monitoreo disponibles, para evitar que la naturaleza de las figuras que desarrollan los MASC se desnaturalicen o pudieran ser puestas al servicio de actores armados ilegales.

detallada sobre sus derechos fundamentales; y se orienta, además, a la investigación socio jurídica, como mecanismo para acercar el derecho a la realidad.

De cara a los procesos de integración económica y liberalización comercial en los que participa el país, esta línea favorece la adecuación del sistema de justicia a los requerimientos de un escenario internacional complejo y competitivo, y la previsión de mecanismos de resolución de controversias que surjan de tales acuerdos.

- Defensa y gestión jurídica de la Nación.

Esta línea busca fortalecer la capacidad de defensa judicial del Estado frente a las demandas contractuales o no contractuales de responsabilidad y, al mismo tiempo, establecer reglas para la reparación del derecho a cargo del Estado, cuando a ello obliga. Su planteamiento responde a la necesidad de organizar una estrategia integral para la defensa patrimonial del Estado, frente a las pérdidas patrimoniales continuadas que este registra por problemas de idoneidad, coordinación y fortaleza institucional en la defensa de sus derechos.

#### **Línea Estratégica 5: Lucha Contra La Corrupción.**

El Estado colombiano y el Gobierno Nacional están comprometidos en el desarrollo de la Política Estatal en Materia de Lucha contra la Corrupción que compromete las acciones y resultados de todos los estamentos de la sociedad en un esfuerzo que trascienda gobiernos y administraciones.

La política está orientada, por una parte, a fortalecer la capacidad del Estado para diseñar acciones preventivas y promover un cambio cultural, y por otra, a fortalecer el sistema judicial de tal manera que pueda reaccionar adecuadamente hacia la investigación, acusación, juzgamiento y sanción de los responsables de la corrupción.

De la misma manera, busca prevenir, combatir y contribuir a erradicar la corrupción, en el marco del Estado Social de Derecho, a través del mejoramiento y desarrollo de los medios institucionales, normativos, judiciales, culturales y sociales, para el logro de una administración eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.

Las acciones que la cooperación internacional apoyen en la materia deben tomar en cuenta que la estrategia de lucha contra la corrupción aborda dos ámbitos en particular: la prevención y la investigación, juzgamiento y sanción. Cada uno de ellos supone un trabajo articulado entre las instituciones del Estado como también la delimitación de sus competencias y autonomía. Corresponde al Gobierno, de manera prioritaria, adelantar la política de prevención. Es misión de los organismos de control e investigación adelantar lo atinente a las acciones de control, investigación, juzgamiento y sanción,

Como una contribución al desarrollo y consolidación de la política, esta línea estratégica plantea siete líneas de trabajo en materia de cooperación internacional:

- Consolidación de una ética pública y una cultura de la legalidad.

La inclusión de esta línea persigue dos grandes objetivos: el primero, consiste en lograr la comprensión de la importancia de la cultura de la legalidad para la sociedad. El segundo, busca promover en los ciudadanos, estudiantes y servidores públicos la comprensión del Estado Social de Derecho, el cual requiere para su legitimidad que todos los ciudadanos, y no solamente los juristas, comprendan su significado. Los trabajos en este tema se articulan en tres ejes: la cultura y el respeto a las leyes en un Estado Social de Derecho, la delincuencia y la corrupción y la promoción de una cultura de la legalidad.

- Fortalecimiento de los sistemas de control interno – auditoría –PPLCC

En el marco de esta línea se pretende construir un Modelo de Control Interno para las instituciones públicas del Estado colombiano. Esta iniciativa tiene tres propósitos: por una parte, mejorar la información y los tiempos de la información de las instituciones públicas, permitiendo un control de gestión, un control contable y control social de la gestión pública, a través de un sistema integrado. Por otra, desarrollar una cultura de autocontrol, mediante la estandarización de método de evaluación y calificación del sistema y establecer acciones de mejoramiento continuo que lleven a la obtención de más y mejores resultados, generando un ambiente de probidad, transparencia y responsabilidad. Al mismo tiempo se busca fortalecer la lucha contra la corrupción al interior de las instituciones.

- Fortalecimiento del control disciplinario

Esta línea se centra en acciones para mejorar el control disciplinario en las instituciones públicas y dotarlo de herramientas de trabajo para mejorar su eficiencia. En ese propósito debe tenerse en cuenta que La investigación disciplinaria debe ser adelantada por el organismo de control interno disciplinario o el funcionario que señale el jefe de la entidad. La investigación debe realizarse de acuerdo con lo establecido en el Código Disciplinario Único.

- Mejoramiento de los sistemas de información oficial

Esta línea promueve un fortalecimiento de los sistemas de información de las instituciones públicas que permita entregar información a la comunidad en tiempo real, formular políticas públicas con base en información confiable y hacer mediciones con base en datos duros. Para ello, a través de las acciones que se realicen en su desarrollo se espera Generar información periódica, disponible para la comunidad con base en datos públicos verificables. Entre estos datos se cuentan registros de contratación, realización de trámites en línea, recurso humano, número de servidores a cargo, tipo de servidor, sentencias y conciliaciones, entre otros a ser elaborados de acuerdo con la entidad.

- Seguimiento a la implementación de las convenciones de la OEA y de la ONU

Esta línea tiene como finalidad fortalecer el seguimiento a la implementación de los mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción de los cuales el país es Parte. Dentro de sus objetivos específicos se contempla el diseño de una estrategia de seguimiento, la construcción de indicadores y la realización de evaluaciones de eficacia e impacto de la implementación de la convenciones. En su desarrollo igualmente se promueve la elaboración

de planes y presupuestos participativos, así como el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas.

- Fortalecer los órganos de control e investigación.

Esta línea se orienta al fortalecimiento de la capacidad de los órganos especializados para investigar, juzgar y sancionar la corrupción. Para ello, las acciones para su puesta en marcha buscan potenciar la capacidad investigativa y de sanción de las conductas que atenten contra el buen uso de los recursos públicos, bien sea por mala gestión o por apropiación para sí o para terceros de éstos recursos. En ese sentido, esta línea constituye un llamado a atender obstáculos normativos y administrativos, que impiden la disminución de los niveles de impunidad relacionados con la corrupción.

- Protección de testigos y denunciantes de hechos de corrupción.

Esta línea está dirigida a garantizar la integridad física y moral de los denunciantes y sus familias y ampliar la credibilidad en un Estado garante de los derechos civiles y políticos. Entre sus objetivos específicos se encuentran: implementar una política de Estado en el tema de protección de testigos y favorecer la consolidación de una capacidad operativa de protección a testigos.

### **Línea Estratégica 6: Control social a la gestión pública**

Es la convicción del gobierno que colombianos y colombianas tienen el derecho a controlar y evaluar si lo realizado por la administración corresponde a lo programado y responde a las necesidades y derechos de las personas y a las obligaciones del estado con el fin de alcanzar los fines esenciales del Estado y la realización de los derechos humanos de todos los habitantes.

En este sentido, esta línea estratégica propone el fortalecimiento del ejercicio del control social como una herramienta para la realización de los derechos humanos, mediante la promoción de escenarios de participación en el territorio nacional, como rol fundamental del Estado Social de Derecho. El propósito es favorecer que los ciudadanos y ciudadanas sean mucho más proactivos y asuman la gestión de los asuntos públicos, actuando como fiscalizadores y veedores del funcionamiento del aparato del Estado. La línea igualmente se propone ampliar y fortalecer los medios que tiene la sociedad civil para ejercer vigilancia, monitoreo y control del Estado, en especial frente a sus obligaciones internacionales en Derechos Humanos y DIH.

Para avanzar en el logro de estos objetivos se propone el desarrollo de tres líneas de trabajo:

- Promoción de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución Política, especialmente en temas de derechos humanos y DIH.

Esta línea se orienta, entre otros, a la creación y fomento de espacios de seguimiento y control ciudadano del Estado en estas materias, así como a la creación de espacios de seguimiento y rendición de cuentas regionales y locales sobre el cumplimiento de las obligaciones y compromisos internacionales del Estado. De igual manera promueve el

fortalecimiento de los procesos de participación de la sociedad civil en el Plan Nacional de Desarrollo, Departamental, Distrital y Municipal, y la formación a las organizaciones sociales para desarrollar capacidades regionales y locales de seguimiento a las declaraciones de Londres – Cartagena.

- Fortalecimiento institucional de órganos de control y sus programas especiales.

Esta línea busca reforzar la capacidad de acción de tres entidades: En la Contraloría General de la República, las acciones se orientan a la evaluación en la efectividad y el impacto de los mecanismos de participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública, así como al fortalecimiento de la capacidad de los ciudadanos en materia de vigilancia y control fiscal. En la Defensoría del Pueblo, se enfocan a garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública. Se presta especial atención a las áreas de planeación y presupuestos de participación, capacitación a personeros municipales y observatorio para el control social a la gestión pública Finalmente en la Procuraduría General de la Nación, se impulsa el fortalecimiento de los sistemas de información, la capacidad humana y técnica, así como las funciones preventiva, de monitoreo, control, seguimiento e investigación.

- Fortalecimiento institucional y social para la promoción del control social.

Esta línea promueve, entre otras iniciativas, el Plan Nacional de Formación para el Control Social (Ley 489 de 1998); el fortalecimiento de la Red Institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas y redes institucionales territoriales (Ley 850 de 2003); el fortalecimiento del fondo para la participación y el fortalecimiento de la democracia, adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, y el fortalecimiento e implementación del Sistema Nacional de Información del Sector de la Participación – SIDEPAR.

#### **b. Atención a las víctimas de la violencia y el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación**

Este componente de cooperación obedece a dos énfasis precisos: brindar mayores garantías a las víctimas y propiciar el fortalecimiento de las instituciones concernidas con la reparación a víctimas, tanto públicas como privadas. Para avanzar en estos propósitos, las acciones a desarrollar en el componente se orientan a buscar el apoyo de la cooperación internacional a los trabajos de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR, que es considerada el escenario idóneo para avanzar en la atención a las víctimas y la concreción de mecanismos para dar respuesta a sus necesidades.

En este marco se proponen cinco líneas estratégicas para desarrollar programas de cooperación internacional:

#### **Línea Estratégica 1: Fortalecer el acceso a la justicia y la capacidad de organización de las víctimas**

En este tema es necesario generar y fortalecer proyectos que desarrollen las siguientes líneas de trabajo:

- Adecuado reconocimiento y protección de las víctimas, toda vez que su condición de debilidad manifiesta impone la implementación de medidas afirmativas que permitan cualificar su intervención en los procesos judiciales. Esta línea requiere fortalecer los programas de protección a víctimas y testigos, a fin de garantizar los derechos a la vida e integridad personales de las víctimas que participen en procesos de esclarecimiento judicial y de reparación integral.
- Impulso a mecanismos de información clara, transparente, precisa, oportuna, pertinente y eficaz hacia las víctimas y la población en general, en relación con los procesos de verdad, justicia y reparación.
- Atención integral a las víctimas de la violencia por medio de planes, programas, proyectos y acciones dirigidos a la recuperación psico-social y la restauración del tejido social.
- Garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, especialmente, a través de su participación en procesos de esclarecimiento judicial y de reparación administrativa.
- Promoción de la participación de las víctimas y de las organizaciones que las representan en la toma de decisiones que las afectan. Esto incluye el impulso a la organización de causas comunes en los casos en los que sea posible para las víctimas actuar como grupo afectado.
- Fortalecimiento y empoderamiento tanto de las víctimas individualmente consideradas como de las organizaciones que las representan.
- Refuerzo de la coordinación interinstitucional entre las diferentes entidades públicas y privadas que trabajan en el tema de reparación a víctimas.

**Línea Estratégica 2: Fortalecer las Organizaciones de la Sociedad Civil**

Esta línea se centra en el apoyo a las organizaciones sociales y no gubernamentales que brindan acompañamiento y asesoría a víctimas, y el fortalecimiento de su interrelación con las organizaciones de víctimas.

Entre las acciones contempladas en su desarrollo se cuentan, entre otras, promover iniciativas y proyectos tendientes a garantizar los procesos de verdad, justicia y reparación a víctimas, así como la atención psicosocial, el fortalecimiento del tejido social, la formación y el acompañamiento a organizaciones de víctimas.

**Línea Estratégica 3: Fortalecer los sistemas de registro de bienes inmuebles**

Esta línea busca garantizar una adecuada información sobre bienes ilícitamente arrebatados a las víctimas. Para su desarrollo es necesario fortalecer las oficinas de registro de instrumentos públicos y privados, propender por la creación de bases de datos que desarrollen el registro de bienes ilícitamente arrebatados a víctimas y generar medidas contra el testaferrato.

**Línea Estratégica 4: Consolidar un sistema interrelacionado de información**

En el marco de esta línea se pretende avanzar hacia un sistema coordinado de información, que integre un registro único de víctimas y sobre los actores involucrados en la comisión de delitos, así como los mecanismos de interlocución con las organizaciones de víctimas para garantizar su intervención en los procesos.

Entre estos esfuerzos se cuentan, entre otros, un registro único de desaparecidos, así como bases de datos de medicina legal.

**Línea Estratégica 5: Fortalecer la capacidad institucional de investigación y juzgamiento**

La finalidad de esta línea es posibilitar una articulación metodológica entre la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR, la Fiscalía y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

En ese marco se busca fortalecer elementos constitutivos de la estrategia de investigación y juzgamiento de personas vinculadas a los procesos de justicia y paz, en especial las unidades de la Fiscalía directamente concernidas, entre ellas la recién creada unidad de exhumaciones, y las instancias correspondientes de los respectivos juzgados y tribunales especiales de justicia y paz.

Se fortalecerá la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se desarrollará el Plan Nacional de Búsqueda, haciendo énfasis en la atención de las familias afectadas y en la búsqueda e identificación oportuna de la población desaparecida.

**c. Desplazamiento Forzado y Asistencia Humanitaria**

Este componente aborda la problemática del desplazamiento forzado y las dinámicas asociadas a este, buscando que la cooperación internacional se desarrolle en un ámbito de coordinación y eficiencia. Dicha coordinación y eficiencia se deberán dar en el marco de los importantes desarrollos normativos y jurisprudenciales tanto del Estado colombiano como de organizaciones internacionales, en especial los pronunciamientos de la Corte Constitucional y las recomendaciones de la OACNUDH referidas a los derechos de las víctimas. Es de resaltar que la atención a las personas que sufren el fenómeno del desplazamiento, viene siendo abordada tanto por el gobierno colombiano como por los cooperantes oficiales y de forma especial por las agencias humanitarias presentes en Colombia.

La cooperación humanitaria deberá regirse tanto por los criterios generales como por las líneas estratégicas, acordadas por el Grupo de Trabajo que debatió sobre el tema durante 2006, y del que hicieron parte representantes de la Sociedad Civil, el Gobierno y la Comunidad Internacional. Con este marco de acción se busca canalizar, coordinar y articular esta cooperación, para alcanzar con ello mayores impactos en la población beneficiaria.

Criterios generales que deben servir de elementos orientadores en la materia:

El desplazamiento en Colombia está asociado con otras dinámicas que merecen especial atención de la comunidad internacional. Es así como resulta necesario promover, impulsar y validar los esfuerzos de la cooperación internacional orientados a la atención y protección de las víctimas de la violencia. En este marco se debe tener especial consideración de las víctimas de las minas antipersonal, secuestro y desaparición forzada, así como de las poblaciones que están sometidas a restricciones de movilidad y a limitaciones en el aprovisionamiento básico y de otras expresiones de la crítica situación humanitaria, teniendo

siempre en cuenta los efectos de la misma en mujeres, niños y niñas, adultos mayores, discapacitados y grupos étnicos.

Dada la especial vulnerabilidad de las víctimas de la violencia, es importante que la cooperación internacional enmarque su accionar en un enfoque de derechos de las personas en condición de desplazamiento forzado desde una perspectiva diferencial, de acuerdo con especificidades de edad, discapacidad, género, etnia y de territorio. Dicho enfoque diferencial, debe ser orientador de la cooperación, especialmente frente a la atención de las mujeres víctimas, velando siempre por su especial protección y el restablecimiento de sus derechos, a través de la adopción de medidas positivas, bajo criterios igualmente diferenciales respecto de su edad y pertenencia étnica.

La participación de las organizaciones de población desplazada y en general de víctimas, deberá ser tenida en cuenta en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las estrategias, programas y proyectos de cooperación internacional que pretendan atender el fenómeno.

La cooperación internacional propenderá por el apoyo a procesos de reparación individuales y colectivos, de forma integral e incluyendo componentes materiales, simbólicos y morales. Por su parte, los retornos y reubicaciones deberán desarrollarse, sin excepción, bajo los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad contenidos en los Principios Rectores del Desplazamiento y en la Ley 387 de 1997.

En general, las respuestas humanitarias deben trascender la atención humanitaria de emergencia y orientar sus esfuerzos a la estabilización económica y social para lograr soluciones duraderas. En todo caso, es preciso garantizar la articulación entre las acciones humanitarias, de transición y de restablecimiento, sin desconocer la especificidad de cada uno de estas. Las acciones de cooperación entonces, deberán apoyar procesos tendientes a lograr soluciones duraderas que eviten la estimulación de la marginalidad e informalidad de las opciones de generación de ingresos.

Si bien el gobierno colombiano, la sociedad civil y la comunidad internacional vienen adelantando importantes esfuerzos, la participación de la cooperación internacional es necesaria para el fortalecimiento de las instancias, escenarios y mecanismos de coordinación y concertación de las distintas agencias, organismos y entidades que abordan la problemática del desplazamiento forzado y temas afines o complementarios, para lograr mayores impactos en las acciones adelantadas.

Es importante resaltar el importante apoyo que viene prestando la comunidad internacional frente al reto de profundizar la investigación sobre las dimensiones más problemáticas del desplazamiento, las tendencias emergentes de la violencia, las características diferenciales de las poblaciones afectadas y las estrategias de organizaciones y comunidades para afrontar los contextos de violencia.

En ese marco, el desarrollo de esta línea estratégica plantea cuatro áreas de intervención que constituyen, a su vez, las líneas de trabajo presentadas a consideración de la cooperación internacional:

### **Línea Estratégica 1:**

### **Prevención y protección**

Tiene como objetivo contribuir a que las poblaciones no se vean obligadas a desplazarse por causa de la violencia y garantizar la protección y ejercicio de sus derechos, favoreciendo la observancia de la normativa humanitaria en todo el territorio nacional.

La prevención y protección, contempla las siguientes líneas de trabajo:

- Fortalecimiento de un sistema efectivo de alertas tempranas, así como de los defensores comunitarios y las comunidades en riesgo, con el fin de articular sus acciones en las regiones como parte de un sistema integral de prevención y protección.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales para la formulación de planes de contingencia en casos de inminentes desplazamientos forzados. Estos planes deben incorporar enfoques diferenciales, teniendo en cuenta especialmente criterios de edad, género, discapacidad, etnia y territorio.
- Fortalecimiento de los mecanismos de protección de los bienes patrimoniales individuales y colectivos de las personas y comunidades en riesgo de desplazamiento forzado.
- Protección especial para los líderes de las organizaciones de desplazados y defensores de derechos humanos. Las acciones tendientes a asegurar esta protección deben igualmente incorporar enfoques diferenciales, teniendo en cuenta especialmente criterios de edad, género, discapacidad, etnia y territorio.
- Se hace necesaria la atención a las poblaciones que están sometidas a restricciones de movimiento y a limitaciones en el aprovisionamiento básico. Igualmente es importante visibilizar y atender la situación de la población en riesgo de desplazamiento forzado y de la población que habita en zonas de recepción y retorno de población desplazada.

### **Línea Estratégica 2:**

### **Soluciones duraderas**

Esta línea busca avanzar en el propósito de lograr que la población desplazada supere en forma definitiva su situación de desplazamiento forzado, garantizando las condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad tanto en el retorno voluntario, como en la integración local y el reasentamiento. Para su desarrollo, se espera que la cooperación internacional respalde los esfuerzos orientados a garantizar el principio de progresividad en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de estas comunidades.

En ese contexto, se plantean las siguientes líneas de trabajo:

- Fomento y apoyo a procesos de generación de ingresos de la población desplazada, bien sea mediante emprendimientos económicos o acceso a empleo. Estos procesos deben desarrollarse con criterios de efectividad y sostenibilidad y bajo enfoques diferenciales, teniendo en cuenta aspectos de edad, género, discapacidad, etnia y territorio.
- Apoyo en el diseño e implementación de respuestas integrales e integradas para la estabilización socioeconómica que incluyan la realización efectiva de los derechos al

trabajo, la salud, la educación, la vivienda, el acompañamiento psicosocial, entre otros.

- Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de las organizaciones de la población desplazada, para la formulación e implementación de planes concertados departamentales y municipales de restablecimiento socioeconómico en el marco de los Planes Integrales Únicos. Es importante que dichos planes incorporen enfoques diferenciales de género, edad, discapacidad, etnia y territoriales.
- Apoyo a procesos de integración local y fortalecimiento del tejido social que vinculen tanto a población desplazada como a comunidades receptoras.
- Fortalecimiento de los mecanismos de protección y restitución de los bienes patrimoniales individuales y colectivos de las personas desplazadas.

**Línea Estratégica 3:                      Fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales**

La puesta en marcha de esta línea busca favorecer el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y apoyar los procesos organizativos de la sociedad colombiana y, en particular, de las víctimas con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos.

Su desarrollo incluye las siguientes líneas de trabajo:

- Fortalecimiento de las entidades estatales del orden nacional y territorial para garantizar una respuesta efectiva a las necesidades de la población afectada por la violencia. Esta línea tiene en cuenta especialmente la población desplazada o en riesgo de desplazamiento forzado, tomando en consideración los efectos diferenciados que la situación de desplazamiento genera según las condiciones de etnia, edad, procedencia regional y de género. Para favorecer su implementación se promueve una oportuna coordinación de las entidades mencionadas con organizaciones internacionales, no gubernamentales nacionales e internacionales, organizaciones privadas y otras organizaciones de la sociedad civil.
- Fortalecimiento y apoyo a los procesos organizativos de población desplazada y víctimas en general, así como de sus capacidades para la participación efectiva. Entre estos procesos se destacan las mesas departamentales y municipales de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada.
- Apoyo a procesos organizativos sociales de carácter nacional, regional y local, en particular aquellos relacionados con organizaciones de comunidades receptoras, campesinas, mujeres, jóvenes, indígenas y afrocolombianos, entre otros grupos minoritarios.

**Línea Estratégica 4:                      Exigibilidad y restitución de derechos de las víctimas**

Esta línea busca garantizar el acceso de las víctimas a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, con la debida atención a las situaciones especiales de las mujeres, los niños y las comunidades étnicas.

Contempla las siguientes líneas de trabajo:

- Asistencia legal y psicosocial a víctimas para la exigibilidad de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.
- Apoyo a organizaciones de víctimas en la formulación de propuestas de reparación integral.
- Apoyo a programas de rehabilitación integral dirigidos a las víctimas.

#### **d. Programas Regionales de Desarrollo y Paz**

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz –PRDP son el resultado del reconocimiento de procesos sociales adelantados en el país en el campo del desarrollo regional, a partir de experiencias surgidas por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil con el apoyo de las entidades de gobierno y la cooperación internacional. Los PRDP forman parte de la estrategia plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo y están orientados a la construcción de la paz desde el territorio.

Igualmente, los PRDP buscan concertar y articular esfuerzos públicos, privados y comunitarios para la construcción conjunta de una nación en paz desde procesos locales y regionales. Sus trabajos hacen un énfasis en lo regional y local, con el convencimiento que las causas estructurales de la violencia se transforman desde la conformación de una estrategia para conciliar intereses, construir acuerdos, generar capacidad de gestión y organización con y en las comunidades, y al mismo tiempo, para participar y consolidar efectivamente la construcción de la paz y la institucionalidad pública.

La definición de regiones y programas regionales que serán objeto de atención prioritaria, será realizada conjuntamente con las fuentes interesadas de acuerdo con sus criterios y los del gobierno nacional, regional y local

La ejecución de los PRDP requiere de una estrecha coordinación entre las fuentes de cooperación, el gobierno nacional y los operadores locales sobre procedimientos, ejecución y metodologías, armonización de intereses e iniciativas entre los mismos<sup>31</sup>.

En ese marco, este componente se orienta a fortalecer la armonización de los esfuerzos nacionales por avanzar en la construcción de la paz y el desarrollo social en las regiones, con el apoyo de la cooperación internacional a los PRDP. Para ello se plantean ocho líneas estratégicas de cooperación:

**Línea Estratégica 1:                      **Gobernabilidad democrática, fortalecimiento de la institucionalidad pública y de las organizaciones sociales****

Esta línea se dirige a fortalecer las administraciones municipales y departamentales, así como a las organizaciones sociales, para garantizar la sostenibilidad de los resultados y aprendizajes de los PRDP y por tanto, el logro de sus objetivos en torno a su contribución al desarrollo.

---

<sup>31</sup> Se reconoce también a existencia de un buen número de experiencias de desarrollo regional que no necesariamente tienen el mismo origen de los PRDP, y no comparten enfoques, metodologías y formas de intervención con los cerca de 20 Programas que están articulados a la Red de Programas Regionales de Desarrollo y Paz - REDPRODEPAZ

Incluye las siguientes líneas de trabajo:

- Apoyo y fortalecimiento de veedurías ciudadanas
- Construcción de mecanismos de rendición de cuentas
- Fortalecimiento y modernización de las administraciones locales
- Apoyo al fortalecimiento de las organizaciones sociales, de base y creación de redes
- Fortalecimiento de las capacidades (formación y educación) de los actores regionales en cuanto a la promoción, cumplimiento y el ejercicio efectivo de la democracia y los Derechos Humanos
- Cualificación de la participación ciudadana.
- Apoyo a la articulación entre las iniciativas surgidas de los PRDP y planes territoriales de desarrollo
- Fortalecimiento de la institucionalidad pública en su responsabilidad de velar por el respeto de los Derechos Humanos
- Apoyo a grupos y redes de mujeres

### **Línea Estratégica 2:                      **Planeación participativa regional****

Esta línea se orienta a profundizar la implementación de estrategias de planeación participativa en el marco de los PRDP a fin de facilitar la identificación de complementariedades entre los ámbitos nacional, regional y local, para el desarrollo.

Incluye las siguientes líneas de trabajo:

- Construcción de presupuestos municipales participativos
- Construcción de región con una visión a largo plazo
- Definición de planes de desarrollo local
- Construcción de los planes de ordenamiento territorial
- Fortalecimiento de la articulación entre las políticas nacionales y las políticas regionales que enmarcan los programas de desarrollo y paz

### **Línea Estratégica 3:                      **Cultura de vida y conocimiento****

Esta línea promueve la cultura, la comunicación y el conocimiento como estrategias para fortalecer la capacidad competitiva de la población. Las acciones propuestas buscan fomentar la investigación en ciencia, tecnología y en la memoria cultural de la región, a fin de permitir la reconstrucción de la propia historia, facilitar la resignificación del presente y construir conjuntamente el futuro.

Incluye las siguientes líneas de trabajo:

- Comunicación para el desarrollo y la paz
- Recuperación de la memoria regional, construcción de identidad cultural y de sentido de pertenencia
- Reconocimiento de las dinámicas del desarrollo local y regional

- Consolidación de programas de formación artística para población vulnerable y población desplazada, en especial, música para la convivencia
- Cultura para la convivencia y la reconciliación
- Servicios especiales o integrados para jóvenes
- Promoción de la lectura, apoyo a bibliotecas y casas de cultura

**Línea Estratégica 4: Paz, Reconciliación y Derechos Humanos**

Los trabajos enmarcados en esta línea buscan recoger las iniciativas de construcción de paz frente a la violencia adelantadas desde los Programas Regionales de Desarrollo y Paz. El propósito es promover escenarios de reconciliación y defensa de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y difundir una cultura de paz y reconciliación, con el fin de aportar a la construcción de nuevas relaciones entre los actores sociales e institucionales en las regiones, y contribuir con la construcción de una Política Nacional de Paz y Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

Incluye las siguientes líneas de trabajo:

- Recuperación social de las víctimas de la violencia
- Promoción de Mesas de concertación y otros mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.
- Creación y consolidación de Observatorios Regionales de Paz Integral y Derechos Humanos
- Fortalecimiento a programas o acciones de protección a comunidades en riesgo al interior de los PRDP
- Apoyo a la presencia de los capítulos defensoriales (Defensoría del Pueblo, Personerías) en la promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos en las Regiones.
- Facilitación, en las regiones de los PDRP, de mecanismos para el acceso ágil y eficaz de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.
- Promoción de Mesas Humanitarias y otros espacios para la articulación de esfuerzos para la defensa de los derechos humanos
- Promoción de espacios para la articulación entre los PRDP y los organismos encargados de adelantar procesos de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones de la OACNUDH, desmovilización y reincorporación a la civilidad, y, restitución de tierras y de bienes.

**Línea Estratégica 5: Procesos y Proyectos productivos**

Esta línea se orienta a fortalecer la base económica y productiva de los PRDP, a través de acciones dirigidas a crear cadenas productivas con capacidad de generar y retener valor en las regiones. Se busca promover la conformación de mecanismos financieros, técnicos, y comerciales adecuados a la dinámica regional.

Incluye las siguientes líneas de trabajo:

- Seguridad Alimentaria

- Cadenas Productivas
- Mejoramiento integral de mercados regionales y dinamización de la economía local y regional
- Apoyo a la economía solidaria, creación e implementación del Programa de Cooperativismo Agrario
- Fortalecimiento empresarial a los pequeños productores
- Apoyo a los mecanismos para el fomento económico local y regional
- Familias Guardabosques
- Mecanismos de cofinanciación para el desarrollo rural
- Creación e implementación de estrategias de incorporación de jóvenes a la actividad productiva rural, como soporte al mantenimiento del tejido social (cambio generacional)
- Incorporación y participación de las mujeres en la vida económica y social del sector rural colombiano
- Formación y fomento de nuevas tecnologías en el ámbito rural
- Apoyo a proyectos productivos de población rural que ha sido beneficiada en adjudicación de tierras, especialmente población desplazada, indígena y afrocolombiana.

**Línea Estratégica 6: Manejo ambiental sostenible**

En el marco de esta línea se promueve la articulación de los PRDP con las políticas ambientales nacionales y se impulsa la definición de criterios básicos para delimitar el uso de los recursos renovables en las regiones. Los proyectos que la desarrollan promueven la construcción de pactos sociales para el uso de recursos y la conservación de los ecosistemas.

Incluye las siguientes líneas de trabajo:

- Pactos sociales ambientales
- Recuperación y conservación de ecosistemas con énfasis en lo forestal
- Desarrollo de fuentes de energía alternativa
- Medio Ambiente Urbano

**Línea Estratégica 7: Desarrollo Humano**

Esta línea se orienta a apoyar un criterio participativo en la construcción de una mejor calidad de vida para la población de las regiones que articule los esfuerzos que corresponde desarrollar al Estado y los complementa con las acciones de la comunidad organizada.

Incluye las siguientes líneas de trabajo:

- Apoyo a la autoconstrucción y al mejoramiento de la vivienda urbana y rural.
- Saneamiento Básico
- Salud sexual y reproductiva
- Atención psicosocial de población afectada por la violencia
- Manejo de residuos sólidos
- Apoyo a la salud comunitaria y familiar

## **Línea Estratégica 8:**

## **Sistema de aprendizaje y formulación de política**

Esta línea, potencia el aprovechamiento de las experiencias y buenas prácticas adquiridas en el desarrollo del proyecto con el fin de fortalecer los mecanismos de los Programas y de los actores relacionados para reflexionar sobre su acción y sobre sus aportes al desarrollo y la paz a nivel regional. De esta manera, se espera generar insumos para la formulación de una propuesta de política pública sobre el tema. En este escenario, se sistematizarán experiencias, se potenciará la capacidad de los Programas para generar conocimiento, se llevarán a cabo ejercicios de evaluación sobre los impactos de las iniciativas y se abrirán espacios de discusión en temas de política pública. Como valor agregado se fortalecerá la Red de Programas de Desarrollo y Paz – REDPRODEPAZ como mecanismo de articulación que posibilite el intercambio permanente.

Incluye las siguientes líneas de trabajo:

- Apoyo al diseño y desarrollo de un observatorio de Desarrollo regional.
- Apoyo a la realización de eventos de intercambio de experiencias y lecciones aprendidas de los PRDP a nivel nacional e internacional.
- Apoyo a la realización de eventos de discusión sobre política pública.
- Realización de alianzas públicos – privadas – académicas a nivel territorial y nacional.
- Apoyo a los procesos de sistematización de experiencias.
- Apoyo a los procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los PRPD para generar conocimiento y para cualificar su labor.
- Realización de ejercicios de evaluación sobre los impactos de los programas y sobre los aportes regionales de éstos en el logro de la paz.
- Apoyo a la iniciativa de formulación de una propuesta de política pública sobre el tema de desarrollo y paz.

### **e. Reintegración económica y social**

En consonancia con las recomendaciones de la OACNUDH, así como en cumplimiento de los estándares internacionales y los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia<sup>32</sup>, los proyectos de cooperación internacional en relación con los procesos de reintegración de población desmovilizada en el seno de comunidades de diverso orden, al igual que los procesos de reinserción individual, deben asumirse teniendo en cuenta, como uno de sus criterios fundamentales, las necesidades y derechos de las víctimas. Tales necesidades y derechos deben entenderse en congruencia con políticas que garanticen los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, en el marco de los deberes de los desmovilizados ante la administración judicial.

En ese marco, este componente plantea los requerimientos en materia de cooperación internacional que demandan los procesos de reintegración de población desmovilizada en el

---

<sup>32</sup> Este componente brinda particular relevancia a la Sentencia No. C-370/2006 proferida por la Corte Constitucional en relación con la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz. Esta sentencia, que se refirió a la exequibilidad e inexecutable de varios acápite de dicha norma, tuvo en cuenta otros fallos judiciales de la misma corporación, los citados estándares internacionales y los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación.

país. Las líneas estratégicas que lo componen han sido construidas teniendo como referente perspectivas acordes con los derechos y necesidades de las víctimas y con las exigencias derivadas de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, elementos considerados como consustanciales a la mencionada reintegración<sup>33</sup>.

Los criterios de focalización a atender, además de los derechos de las víctimas, se refieren entre otros, a la necesidad de consultar las realidades y los contextos locales y regionales en las áreas en donde se surten los procesos de desmovilización y asentamiento de estas personas. Esto debe tener particularmente en cuenta en zonas, municipalidades y regiones en donde se presentan situaciones de precariedad institucional o que son objeto de presión indebida sobre la población, proveniente de cualquier grupo armado. Así mismo entre los criterios asumidos como prioritarios es importante destacar el énfasis que la cooperación puede brindar a los derechos de la niñez y de la mujer y la necesidad de avanzar en la recuperación de comunidades afectadas por la violencia, particularmente cuando dichas comunidades son, así mismo, receptoras de población desmovilizada.

Los actores relevantes para la ejecución de las tareas a ser adelantadas en esta materia, aparecen descritos en las líneas estratégicas. Se destacan entre ellos, las mismas comunidades en su esfuerzo veedor, social y participativo; el Estado, tanto en el nivel central, departamental y municipal; las autoridades nacionales de control –Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo-; la Fiscalía General de la Nación y los órganos judiciales, de conformidad con la competencia de estas instituciones.

Igualmente, son actores de la mencionada ejecución las organizaciones sociales, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y los entes de creación legal, como el Consejo Nacional de Paz y los Consejos Departamentales de Paz, así como diversas iniciativas locales que, en asocio o en atención a énfasis y particularidades propias que contrastan con las acciones nacionales, actúan en la construcción y desarrollo de modelos de intervención en el tema.

Este componente comprende cinco líneas estratégicas. A continuación se presentan los elementos centrales de cada una, así como las líneas de trabajo que se plantean para su desarrollo.

**Línea Estratégica 1:      **Apoyo a comunidades receptoras e institucionalidad local para la reintegración de la población desmovilizada.****

Esta línea se orienta a complementar las acciones estatales centradas en la recuperación de comunidades afectadas por la violencia que son receptoras de población desmovilizada. Complementa igualmente las tareas adelantadas con el concurso de la comunidad internacional, la sociedad civil y de otros actores, en espacios poblacionales con presencia de ex combatientes desmovilizados, con el propósito de generar condiciones necesarias para el fortalecimiento comunitario e institucional, local y regional.

---

<sup>33</sup> En el marco de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reincorporación – DDR, este último término no se limita a la reincorporación del individuo sino a su reintegración, entendiendo el primer concepto como un estado temporal mientras que el segundo se refiere a una situación definitiva, de largo plazo, que apunta a la generación de confianza en el seno de las comunidades receptoras de población desmovilizada, así como a la generación de procesos estables que toman en cuenta las necesidades de dichas comunidades. La reintegración es, en sí mismo, un concepto más congruente con los derechos de las víctimas y será el término utilizado en este documento.

El proceso de reintegración de población desvinculada y desmovilizada debe estar basado en un enfoque diferencial que se adapte a las necesidades y al contexto de intervención. Esta adaptación requiere ser desarrollada con flexibilidad y según criterios que tengan en cuenta las disparidades y diversidades entre escenarios urbanos, rurales, nacionales y locales, así como entre las desmovilizaciones colectivas e individuales y entre los lugares de origen y de asentamiento. Así mismo, se requiere prestar estricta atención al perfil de las comunidades, al igual que el de los desmovilizados, en términos de grupos étnicos, cultura, tradiciones y credos, entre otras variables.

En ese contexto, se busca que la cooperación internacional contribuya a las acciones oficiales y a las tareas de empoderamiento de las mismas comunidades, especialmente en zonas, municipalidades y regiones con situaciones de precariedad institucional o que son objeto de una indebida presión sobre la población receptora de personas desmovilizadas, proveniente de cualquier grupo armado. En ese sentido, las acciones en desarrollo de esta línea deben estar dirigidas al restablecimiento de la legitimidad de la institucionalidad local, a la recuperación de la seguridad humana, al desmantelamiento de toda estructura ilegítima de poder y al fortalecimiento democrático y cívico.

De conformidad con lo anterior, las líneas de trabajo identificadas deben responder a las siguientes necesidades:

- Apoyo a la estabilización social y económica de las comunidades receptoras
- Fomento a los espacios de organización social y participación comunitaria.
- Generación de mecanismos para el fortalecimiento de las instituciones y las autoridades locales.

**Línea Estratégica 2:      **Prevención del reclutamiento de niños y niñas por parte de los grupos armados ilegales, de su uso en tareas de orden militar y procesos de atención de la niñez desvinculada.****

Los proyectos de cooperación internacional en el marco de esta línea apoyan la implementación de una cabal inserción social de niñas y niños desvinculados de grupos armados ilegales, así como a la puesta en marcha de una política pública de prevención del reclutamiento. Esta política, que requiere ser desarrollada en los niveles nacional, regional y territorial, debe estar articulada al Sistema Nacional de Bienestar Familiar y trabajar con miras al fortalecimiento de los Consejos de Política Social en los municipios y regiones focalizadas, así como al refuerzo de las acciones desarrolladas en la materia por parte de organizaciones de la sociedad civil.

Estos proyectos de cooperación deben igualmente hacer énfasis en el diseño, visibilidad e implementación de una política de niñez articulada a los planes de desarrollo en el orden nacional, regional y local, con énfasis en los programas de inversión y contratación de los presupuestos oficiales. Su implementación requiere impulsar proyectos institucionales y ciudadanos orientados a la identificación en los planes de desarrollo, de acciones específicas de prevención de la vinculación, del reclutamiento ilícito y del uso de niños y niñas en actividades de tipo militar. Estas acciones deben desarrollarse con enfoque de protección a la niñez en departamentos y municipios focalizados.

De igual manera, la cooperación internacional puede orientarse al fortalecimiento de las tareas del Ministerio Público -Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo-, en relación con el seguimiento y control a las acciones oficiales y gubernamentales que se llevan a cabo en el marco de la desvinculación de niños y niñas de los grupos armados ilegales. Estos menores a la luz de la normatividad vigente, son considerados como víctimas que requieren de un proceso de restitución de derechos a cargo del Estado, de la sociedad y de sus familias.

Así mismo es necesario que las organizaciones de la sociedad civil adelanten proyectos que, con el auspicio de la cooperación internacional, promuevan acciones de monitoreo y revisión de las rutas jurídicas y administrativas que siguen los niños, niñas y adolescentes desvinculados. Este tipo de proyectos permitiría constatar los aciertos y falencias de los programas y sugerir modificaciones en procura de su fortalecimiento. Dichas modificaciones deben tener en cuenta el enfoque de derechos, la perspectiva de género, el origen étnico y las tareas de atención de las comunidades receptoras.

En el mismo sentido se busca que la cooperación internacional apoye iniciativas de monitoreo ciudadano a las acciones oficiales que se llevan a cabo en el marco de los programas de prevención del reclutamiento y de atención de niñas y niños desvinculados de los grupos armados ilegales y de su inserción social. En este contexto, la cooperación puede dirigirse al fortalecimiento de dichos programas, particularmente en el punto de la eventual extensión de sus beneficios aún después del cumplimiento de los 18 años de edad, así como en la garantía de permanencia de estas personas en los procesos adelantados por el ICBF a partir de dicho momento.

**Línea Estratégica 3: Ofertas institucionales, nacionales, municipales y de cooperación internacional relacionadas con la prestación de servicios sociales de educación, salud y atención psicológica y social, entre otros.**

Esta línea está dirigida a buscar el apoyo de la cooperación internacional a proyectos de atención psicológica y social que contribuyan a fortalecer los beneficios brindados a las comunidades receptoras de población desmovilizada, así como a los destinatarios de los procesos de reintegración que lo requieran y a sus núcleos familiares. Estos proyectos se implementarán dentro de un criterio de complementariedad de los servicios de educación y salud legalmente conferidos.

La atención psicoafectiva, pedagógica y formativa mencionada debe conducir al cambio de imaginarios derivados de la participación de los desmovilizados en grupos armados ilegales. Debe igualmente posibilitar la convivencia familiar y el buen trato en aras de la superación de los casos que reportan las problemáticas de estas personas y de las mismas comunidades. En este sentido es necesario que esta atención se oriente a propiciar un entorno personal que permita a estas personas construir sus proyectos de vida de manera autónoma e independiente a partir de su condición de ciudadanos y ciudadanas, luego de que hayan atendido en forma estricta las exigencias que les correspondan ante la administración de justicia.

En desarrollo de este cometido y bajo los parámetros anotados, la cooperación puede contribuir con las tareas dirigidas a inventariar la oferta de servicios sociales en los municipios en donde se concentra o ubica la población desmovilizada. Puede también apoyar el registro y valoración de las metodologías de intervención en el marco de un sistema de referencia y de atención de problemáticas específicas de las personas en tránsito a la vida civil, de sus núcleos familiares y de su entorno comunitario. Igualmente, el papel de la cooperación internacional es decisivo para la ejecución de proyectos educativos específicamente dirigidos a la aceleración del aprendizaje, la nivelación escolar y a la atención de necesidades particulares en el ámbito educativo, por parte de los miembros del Programa de Reintegración, sus núcleos familiares y las personas de su entorno social comunitario.

De la misma manera, con el concurso de la cooperación internacional es posible impulsar proyectos oficiales e iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil tendientes a que la población desmovilizada participe de procesos de formación ciudadana, cultura de la legalidad, promoción de valores para la convivencia y capacitación en transformación pacífica de conflictos. Todo ello contribuye a una reintegración social positiva, previo cumplimiento, a favor de las víctimas y la sociedad de las exigencias de verdad, justicia y reparación a que se ha hecho referencia en la decisión de la Corte Constitucional y los marcos internacionales vigentes<sup>34</sup>.

**Línea Estratégica 4: Ofertas institucionales, nacionales, municipales y de la cooperación internacional en relación con la financiación, acompañamiento o asesoramiento para la ejecución de proyectos productivos, formación para el trabajo y empleabilidad.**

Esta línea busca el apoyo de la cooperación internacional para complementar la ejecución de programas de formación laboral dirigidos a la población desmovilizada en las áreas y tópicos que sean afines a sus intereses y a las exigencias del mercado de trabajo. Para su desarrollo es necesario identificar la red de instituciones prestadoras de tales programas, así como las empresas y entidades que ofrezcan pasantías remuneradas en escenarios laborales, con las que podrán suscribirse convenios en la materia.

En el marco de las acciones necesarias para la puesta en marcha de esta línea es necesario contar con un mayor concurso y compromiso del sector privado en el proceso de inserción social y económica de las personas desmovilizadas de los grupos armados ilegales. En congruencia con ello y con la necesidad de identificar oportunidades laborales y productivas para esta población, la cooperación internacional puede auspiciar proyectos de empleabilidad o de generación de ingresos con miras a la auto-sostenibilidad de estas personas en proceso de reintegración.

---

<sup>34</sup> En el marco de esta línea es necesario diferenciar los procesos de reintegración dirigidos a fortalecer a las comunidades receptoras de población desmovilizada, de las acciones encaminadas a la reinserción individual. Estas últimas acciones pueden ser apoyadas por la cooperación en ámbitos distintos según los énfasis y particularidades que los cooperantes, en el marco de sus procedimientos, acuerden con los actores encargados de estas tareas. Estos apoyos pueden prestarse en la medida en que dichas personas los requieran y, como reiteradamente se ha anotado, previo cumplimiento de los deberes les correspondan ante la administración judicial, particularmente en relación con los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas.

De igual manera, en materia de formación laboral de jóvenes y personas desmovilizadas y el apoyo de la cooperación internacional, haría posible brindar capacitaciones, estímulos y beneficios complementarios a los procesos ya existentes. Cuando las circunstancias lo requieran, estos procesos podrían cubrir no sólo a los beneficiarios de los procesos de reinserción o de reintegración sino también a las comunidades receptoras de dicha población.

En este marco se hace énfasis en la importancia de mantener el apoyo a los Centros de Referencia y Oportunidades –CRO de jóvenes y personas desmovilizadas. La labor de estos centros se traduce no sólo en espacios eficaces para la atención social y psicológica y la provisión de servicios relacionados con los derechos a la educación y a la salud de estas personas, sino que constituye un instrumento para la identificación y registro de ofertas de trabajo social, formación educativa y laboral y oportunidades de ingreso y de formulación de proyectos productivos de estabilización para los destinatarios del Programa de Reintegración de población desmovilizada. Todo ello previa generación de competencias técnicas y vocacionales.

### **Línea Estratégica 5: Fortalecimiento institucional**

Esta línea se dirige a facilitar la ejecución de proyectos tendientes al fortalecimiento de las tareas institucionales de los órganos de control del Estado, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. Se orienta igualmente a apoyar las labores que, en el marco de la investigación criminal competen a la Fiscalía General de la Nación y a la judicatura colombiana, según lo previsto en la Sentencia No. C-370/2006 proferida por la Corte Constitucional sobre la Ley 975 de 2005, y en congruencia con las recomendaciones de la OACNUDH y los estándares internacionales sobre los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

La línea también se dirige a hacer posible la construcción de un Plan Nacional de Acción que desarrolle los programas, estrategias y metas que se requieran para la reintegración a la vida civil de personas o grupos armados ilegales , que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas individual o colectivamente.

En el marco de este plan, es preciso fortalecer los esfuerzos encaminados a la descentralización y desconcentración, según sea el caso, de los procesos de reintegración social y económica de personas desmovilizadas. Para ello, es menester la articulación de las iniciativas y la construcción de planes regionales que apunten a la mencionada reintegración de las comunidades con dicha población desmovilizada, tomando en cuenta los actores, las acciones y recursos involucrados.

Igualmente, se requiere el apoyo de la cooperación internacional para el diseño y se desarrollo de sistemas de información, articulados y congruentes, que permitan a los órganos de control, a las organizaciones de la sociedad civil y al mismo Estado el seguimiento ágil, oportuno y confiable, así como la evaluación independiente, de las acciones y resultados de la política de reintegración de miembros de grupos armados ilegales . Esto incluye la verificación de su voluntad de paz, así como su cumplimiento a las normas y los valores ciudadanos, durante y después de su vinculación a programas de atención.

Así mismo, con el liderazgo del Estado y el concurso de la cooperación internacional y las mismas organizaciones de la sociedad civil, se requiere impulsar el diseño, la formulación y la implementación de una política de prevención del ingreso de ciudadanos y ciudadanas a las filas de los grupos armados ilegales.