

La Declaración del Milenio y la justicia transicional en Colombia*

Heydi Abuchaibe

Profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: heydi.abuchaibe@uexternado.edu.co

El presente trabajo tiene como finalidad hacer un acercamiento analítico entre la Justicia Transicional y la Declaración del Milenio. Se intentará demostrar a partir del caso colombiano, como la primera puede contribuir al cumplimiento de los objetivos planteados en la segunda y cómo, de no llevarse a cabo medidas de forma integrada y coherente, la una puede convertirse en obstáculo para cumplir con los objetivos de la otra.

Mediante la resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la comunidad internacional evoca una serie de principios y establece unos compromisos para dotar a los individuos de todo el planeta de unos derechos mínimos. A dicho pacto para el desarrollo se le conoce como “la Declaración del Milenio”.

Varias son las referencias que hace la Declaración del Milenio a la necesidad de contribuir a la paz, el respeto de los derechos humanos y la protección de las poblaciones

vulnerables. Es así que dicha Declaración titula su numeral II: La paz, la seguridad y el desarme, indicando en su interior que no se escatimarán esfuerzos para liberar a los pueblos del flagelo de la guerra y de velar porque los estados apliquen los tratados de derecho internacional humanitario. De otra parte, el numeral 5 se titula derechos humanos, democracia y buen gobierno, proclamando en su contenido la promoción de la democracia, el fortalecimiento del imperio del derecho y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Hace especial énfasis en la plena protección de los derechos humanos, los derechos de las minorías y la lucha contra toda forma de violencia a la mujer.

Por último, titula su numeral VI, la protección de las personas vulnerables, requiriendo especial esfuerzo para que los niños y las poblaciones civiles que sufren, de manera desproporcionada las consecuencias de, entre otros factores, los conflictos armados, tengan la asistencia y

protección que necesitan. Se impulsan medidas para fortalecer y aplicar la protección de los civiles en situación de emergencia complejos e insta a fortalecer la cooperación internacional para ayudar a los refugiados y personas desplazadas a retornar a sus hogares.

No obstante, al establecerse los compromisos y metas concretas de desarrollo del Milenio, los mismos se centran en temas de impacto social relacionados, pero no incluyen resultados puntuales de paz o lucha contra toda forma de violencia. Así, los Objetivos del Milenio desarrollan 21 metas y 60 indicadores de seguimiento para el logro de los siguientes ocho objetivos: erradicar la pobreza extrema y el hambre, promover la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos, reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, mejorar la salud materna, combatir el VIH, Sida, y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Diciendo lo anterior, el presente análisis parte de una premisa: pese a que en el discurso y retórica de la Declaración del Milenio se hace una amplia referencia al logro de la paz, la importancia de la liberación de los países del flagelo de la guerra y de velar por el cumplimiento del derecho internacional humanitario, solo se establecen metas puntuales en materia de desarrollo.

Sin embargo, desde la práctica internacional encontramos un reconocimiento explícito

a la importancia de la sinergia entre el desarrollo y la paz. Por un lado, la comunidad internacional ha resaltado el papel predominante que juega la paz para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Prueba de ello la encontramos en el informe sobre avances del 2010, donde se reconoce que los conflictos son una *“tremenda amenaza para la seguridad humana y para los logros de los odm”*; se hace alusión a que en el mundo para el año 2009 existían 27.1 millones de personas desplazadas internacionalmente y 15.2 millones son refugiados. De dichos refugiados en el 2009 solo 250.000 (cifra más baja en 20 años) pudieron retornar a sus hogares. En estos términos cualquier política o programa para alcanzar los objetivos propuestos, debe reconocer y afrontar las circunstancias de victimización y violencia que amenazan la efectividad de las mismas.

En segundo lugar, en la actualidad se promueven acciones que apuntan a desarrollar las políticas de paz y progreso. Ejemplo de lo anterior son las políticas que impulsa el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, con enfoque de desarrollo humano. En Colombia, a través de su área de Paz, Desarrollo y Reconciliación, acompañan iniciativas territoriales de construcción de políticas de paz a través de su programas de Reconciliación y Desarrollo (REDES)², y fortalecer las capacidades para la promoción de la convivencia pacífica bajo el reconocimiento de los derechos humanos y la reintegración social, económica

¹ MDG Report 2010 Es, p. 15.

² REDES es un programa creado en el 2003 con el apoyo del buró para la Prevención y Recuperación de Crisis, del PNUD en Nueva York y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, ASDI.

y cultural (Programa de Promoción de la Convivencia). De otra parte, el Banco Mundial y la Unión Europea a través de sus programa Paz y Desarrollo³ y Laboratorios de Paz⁴, respaldan dinámicas comunitarias de paz enmarcadas en proyectos de desarrollo social en zonas de alto conflicto. De esta forma, la interacción planteada se puede mirar desde dos puntos de vista: la construcción social de paz como factor decisivo para propiciar el desarrollo humano o, planteado distinto, el camino del desarrollo humano como vía para la transformación del conflicto. Por último, la oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OHCHR, en su informe “*Los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*”⁵, busca alertar sobre la necesidad de dar enfoques de derechos humanos a las políticas encaminadas a alcanzar los objetivos del milenio.

Teniendo en cuenta que el Estado colombiano tomó la decisión de afrontar el conflicto armado y buscar la paz a través de la justicia transicional, es pertinente preguntarse ¿cómo se relacionan las metas del milenio, desarrollo y paz con el proceso de justicia transicional que

asumió el Estado, mediante normas como, la Ley de Justicia y Paz o la Ley de Víctimas? Por qué la relación planteada por los gobiernos entre desarrollo y paz y las metas del milenio es relevante a pesar de su exclusión de los objetivos? y ¿por qué estos temas son inseparables en contextos de conflicto como el colombiano?

Se define la Justicia Transicional como “...*toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos*”⁶.

El Estado colombiano asumió un proceso de justicia transicional como herramienta para enfrentar el pasado de las graves violaciones a los derechos humanos y alcanzar la paz. A través

³ El Programa Paz y Desarrollo del Banco Mundial fue creado en 1998 en el Magdalena Medio de Colombia como respuesta impulsada por la comunidad para el desarrollo económico y la resolución de conflictos en aras de abordar la crisis humanitaria en el país. En la actualidad tiene presencia en 18 regiones del país y pretende demostrar que el desarrollo es posible en situaciones de conflicto extremo. Información extraída de web.worldbank.org. (Consultada por última vez el 11 de abril de 2011).

⁴ Laboratorios de Paz es un programa de cooperación internacional entre la Comisión Europea y el gobierno colombiano que tiene por objetivo “*la construcción colectiva de las condiciones para una paz duradera y la convivencia pacífica basada en una vida con dignidad y oportunidades para todos los habitantes.*” Extraído de www.laboratoriodepaz.org/publicaciones.php?id=27785 (Consultado por última vez el 2 de mayo 2011).

⁵ www.redivu.org/docs/publicaciones/PNUD_derecho_objetivos.pdf (Consultado por última vez el 12 de abril de 2011).

⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. “El Estado de derecho y la Justicia de Transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”.

de la Ley 975 de 2005 denominada de Justicia y Paz, se empieza a utilizar el término en la legislación colombiana y se exige la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, como requisito de cualquier negociación con grupos amados y para la obtención de beneficios de desmovilización por parte de sus integrantes.

En este sentido Colombia presenta unas características puntuales: se encuentra en medio del conflicto, y su sociedad afronta grandes deficiencias en materia de igualdad social, acceso a servicios básicos y justicia, entre otros. Si bien estos elementos no son el origen mismo del conflicto que es catalogado como ideológico, si es importante tener en cuenta que dichas desigualdades han tenido un impacto importante en el desarrollo y prolongación del conflicto.

Lo anterior se sustenta en dos razones puntuales:

1. Diversos acuerdos de paz en la historia de Colombia se han fundamentado en la reivindicación de derechos. Varias de las reivindicaciones de los grupos de guerrillas del pasado, eran de carácter social. Solo para enunciar algunas de ellas, en el proceso de paz de las guerrillas en tiempo de Rojas Pinilla exigían para su desmovilización la construcción de escuelas, acceso a servicios de salud, empleos de las personas de la regiones y un programa de restitución de tierras. En tiempos de Belisario Betancur se firmaron acuerdos de paz parciales donde

las FARC exigían, para el cese de actividades bélicas, entre otros, realización de reformas sociales y una reforma agraria. Algunas de dichas pretensiones se llevaron a cabo haciéndose entregas de tierras y otros beneficios sociales.

2. Pese a lograr avances en la declaración de derechos, muchos de ellos no se han logrado materializar y lograr su goce efectivo. Colombia cuenta con un amplio desarrollo normativo en declaración de derechos humanos, sociales y económicos, sin embargo, la efectividad de los derechos no se ha logrado en igual proporción. Los niveles de pobreza, desigualdad y acceso a servicios básicos y justicia siguen siendo de los más altos en América Latina. En el pasado muchas de las promesas que se plasmaron en los procesos de paz se incumplieron dando origen a desmovilizaciones parciales y la continuidad y transformación de las formas de violencia.

Pese a que en la actualidad el conflicto ha asumido nuevas características: llegada de nuevos actores, carácter predominantemente delictivo de las fuerzas bélicas, en Colombia:

- a. De acuerdo con el coeficiente Gini (0.58) es la cuarta nación en el mundo en inequidad o desigualdad⁷.
- b. Presenta un grado de impunidad que supera el 90%⁸.
- c. A 2009 había 20.464.880 pobres. El índice de pobreza es del 45.5% por ingresos⁹.

⁷ <http://www.semana.com/nacion/desigualdad-extrema/153207-3.aspx>. (Consultado por última vez el 23 de mayo de 2011).

En ese sentido, un estudio que permita analizar los puntos de encuentro entre el desarrollo de políticas para el logro de los objetivos del milenio y aquellas de la justicia transicional se vuelve obligatorio, no solo como lo expresé anteriormente porque el conflicto colombiano tiene fuertes ingredientes de desigualdad social y subdesarrollo, sino porque cualquier programa de paz y desarrollo debe tener en cuenta, en su planeación e implementación, las características propias de la población objeto de las mismas. En este sentido los programas tendientes a garantizar la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas deben ir acompañados de medidas tendientes a lograr la rehabilitación, no solo individual sino del tejido social en las zonas objeto de intervención.

La sinergia entre desarrollo y paz se convierte así en la herramienta que permite la transición de toda una sociedad de la guerra a la paz, la pacificación de sus relaciones y el disfrute efectivo de los derechos ciudadanos.

Dentro de este contexto, a continuación se analizarán aquellos objetivos del milenio que enfrentan una fuerte correlación con la situación de violencia en el país, la forma de afrontarlos de manera conjunta y cómo el Estado colombiano ha avanzado en lograrlo.

Centraremos nuestro análisis en 3 objetivos: erradicación de la pobreza, la enseñanza básica universal y la igualdad de géneros.

1. ERRADICAR LA POBREZA Y EL HAMBRE

El principal compromiso establecido en la declaración del milenio es la reducción de la pobreza, la miseria y el hambre. En el marco del conflicto armado, lo anterior puede significar el restablecimiento de derechos de la población excluida y marginada económica, social y políticamente. Una de las principales causas de esta exclusión proviene de la sistemática y grave violación de los derechos humanos por parte de los actores armados. En este sentido, no podemos hablar de avanzar en la ampliación de cobertura de ciertos derechos sino la restitución de los mismos.

Según la segunda encuesta realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el 51% de las víctimas de desplazamiento en Colombia eran pobres antes de la victimización. Después del desplazamiento más del 95% obtienen ingresos por debajo de la línea de pobreza¹⁰.

Frente a este aspecto encontramos una discusión teórica donde muchos autores (con el respaldo de la Corte Constitucional)¹¹ coin-

⁸ Un estudio completo sobre la impunidad en el país se encuentra en “*Una mirada a la impunidad en el marco del sistema penal oral acusatorio en Colombia*”. Luis Hernando Barreto Nieto, Sneider Rivera. Ministerio del Interior y de Justicia 2009.

⁹ <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=xy-YRiHRbrM%3d&tabid=337>. (Última visita 8 de junio 2011).

¹⁰ Décimo primer informe. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Proceso

ciden en afirmar que no se deben confundir los elementos de la reparación con las políticas sociales del Estado.

Algunos autores como Francisco Cortés Rodas afirman que el objetivo de la justicia transicional se encuentra exclusivamente restringido a la rehabilitación de las víctimas “políticas”, y no a la reconstrucción total de la sociedad, ni a la restructuración de grandes injusticias sociales del pasado¹².

Si bien una política de reparaciones debe tender a la superación de la condición de víctima y la superación de la pobreza no es un elemento constitutivo de reparación, en la práctica una verdadera transformación solo se logra con la minimización de los factores de riesgo que profundizan los efectos del conflicto y que inciden en las causas de victimización.

Para Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, la perspectiva netamente restitutiva de las reparaciones, en la medida que debe ser integral y proporcional, en sociedades caracterizadas por ser excluyentes y desiguales, resulta

limitada al pretender devolver a las víctimas a una situación de vulnerabilidad y carencias¹³. En este contexto surge el concepto de reparaciones transformadoras, que más allá de devolver a las víctimas a la situación anterior, pretende “*transformar las relaciones de subordinación y exclusión social que se encuentran en el origen del conflicto que busca ser superado y que en todo caso aparecen inicuas desde una perspectiva de justicia distributiva*”¹⁴.

El conflicto colombiano se caracteriza por la confluencia de múltiples actores e intereses que ha afectado los derechos de más del 10 por ciento de la población, en su gran mayoría ajenos a las fuerzas en conflicto y parte de la sociedad civil; la pugna por el control territorial y la falta de presencia del Estado han permitido que gran parte de la población víctima lo sea por sus condiciones de vulnerabilidad, (la mayor parte de victimización ocurre en lo rural y existen especiales condiciones como la relación con la tierra).

Nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Citado por Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, (2009). “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”. *Reparar en Colombia*, Bogotá ICTJ, De Justicia.

¹¹ La Corte Constitucional en su sentencia T-085 de 2009, ha precisado que a pesar de los esfuerzos de establecer medidas de atención y reparación a las víctimas de la violencia por parte del gobierno nacional, éstos no han logrado diferenciar de manera clara medidas de asistencia humanitaria, programas de política social y medidas específicas de reparación integral, y además establecen diferencias no justificadas entre la población en situación de desplazamiento y otras víctimas de la violencia armada.

¹² Cortés Rodas, Francisco. (s.a.). “Los derechos de las víctimas de la violencia política a la verdad, la reparación y la justicia. Reflexiones sobre cuatro casos en América Latina”, en aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/articulo. (Consultado abril 2011).

¹³ Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula. (2009). “Reparaciones transformadoras, justicia redistributiva y profundización democrática”. *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá, ICTJ, De Justicia.

¹⁴ Ibid.

No se puede desconocer la necesidad de establecer mecanismos que no solo permitan la reparación integral de las víctimas sino que contribuyan al equilibrio y disminución de la brecha de desigualdad que enfrenta el país, al igual que propendan por el desarrollo. Esto a través de la erradicación de la pobreza que, como se expuso anteriormente, ha jugado un papel predominante en la victimización de la población.

En el marco de la Ley de Justicia y Paz, en el caso contra Edward Cobos Téllez y Uber Enrique Baquez Martínez, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, en su fallo del 29 de junio de 2010, se topó con la dificultad de establecer las medidas tendientes a lograr la reparación de las víctimas desde las pretensiones interpuestas y la forma de vincular al Estado frente a las medidas de carácter colectivo¹⁵. En su sentencia y basado en el marco de la justicia transicional, decidió en primer lugar, establecer una fórmula para tasar los daños y perjuicios basada en el principio de equidad y, en segundo lugar, vinculó al Estado a través de sus instituciones nacionales y locales con obligaciones puntuales, esencialmente de carácter social para el restablecimiento de derechos.

Frente a la utilización del principio de equidad adujo lo masivo de las violaciones, las dificultades probatorias y la capacidad presupuestal; todo lo anterior con base en la justicia transicional y fallos contra Colombia

por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En contraposición de lo anterior, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, al resolver la apelación, desvirtuó la posibilidad de acudir a criterios de equidad sustentado en los artículos 29, 229, 230 de la Constitución política, el artículo 2341 del Código Civil, que fundamenta la responsabilidad civil extracontractual en el país, y diversas sentencias constitucionales referidas a los derechos de las víctimas dentro del proceso penal¹⁶.

Al respecto, establece que los jueces solo están sometidos al imperio de la ley y la equidad es simplemente un criterio auxiliar que debe ser utilizado excepcionalmente. Considera la Corte que el legislador estableció, en el artículo 23 de la Ley 975 de 2005, un procedimiento claro para la participación de la víctima a través del incidente de reparación, lo que se constituye en una regulación específica de carácter controversial entre la víctima y el postulado para lograr la cuantificación de la reparación.

Si bien no desconoce las dificultades probatorias que eso conlleva, propone afinar criterios de ponderación probatoria, flexibilizando las reglas de apreciación de pruebas y aplicando mecanismos como los hechos notorios y las declaraciones juramentadas. A su vez, considera que la aplicación de pleno derecho bajo el sistema penal colombiano y basada en el imperio de la ley para garantizar los dere-

¹⁵ Gran parte de las pretensiones aducidas por las víctimas se basaban en la restitución de derechos sociales, políticos y económicos.

¹⁶ Entre esas sentencias se encuentran: C-412 de 1993, C- 554 de 2001 y C-1149 del mismo año.

chos judiciales de las víctimas a ser reparados de acuerdo con el daño causado, no se opone a la obtención de pagos menores en razón de los escasos recursos, pero como medida temporal y no estableciendo facultades ilimitadas al juez para establecer en equidad los montos indemnizatorios, basado en la insuficiencia presupuestal.

Frente a la vinculación del Estado en la sentencia con obligaciones puntuales para la reparación colectiva, las garantías de no repetición y las medidas de satisfacción, la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de Casación Penal, establece que el Estado no puede ser vinculado al proceso de Justicia y Paz toda vez que no es parte del mismo en el marco de la Ley 975, que solo se remite bajo el postulado de complementariedad a la Ley 782 de 2002 y al Código de Procedimiento Penal¹⁷.

Afirma que el juez penal no puede, bajo ninguna circunstancia, arrogarse funciones que constitucionalmente no le han sido conferidas y que el Estado solo tiene una obligación subsidiaria frente a la reparación, cuyo principal responsable son los victimarios. Por lo tanto, la Corte modifica la parte resolutive de la sentencia de primera instancia cambiando el término en las obligaciones para el Estado por exhorto. Frente a los términos o plazos dados estableció que los mismos deben ser razonables.

Lo anterior, permite preguntarnos si la utilización de mecanismos como los contemplados en la Ley de Justicia y Paz aceptan, en el marco de la justicia transicional, avanzar en

los objetivos del milenio si gran parte de las acciones de carácter social y que se constituyen en medidas de restablecimiento de derechos, se establecen solo a través de exhorto para el Estado. De igual forma, se pone en tela de juicio la efectividad de dichos mecanismos para el logro de la reparación integral, teniendo en cuenta que muchas de las medidas que permiten la integralidad solo pueden estar en cabeza del Estado, como la de garantizar el retorno de las víctimas, o acceder a servicios básicos como la salud y la educación.

De otra parte, en Colombia se habla de más de 8 millones de hectáreas despojadas mediante violencia, lo que afecta en sus diversas modalidades a más de 700 mil familias. En este sentido, una meta para erradicar la pobreza como lo es generar acceso a la tierra y elevar niveles de empleo productivo no pueden llevarse a cabo sin venir acompañado de una política clara de restitución y retorno. A su vez, cualquier política de justicia transicional que tenga la finalidad de restituir a las víctimas sus tierras y demás bienes, debe venir acompañada de estrategias que tengan como finalidad combatir la pobreza. No se trata, entonces, de simplemente llevar a las víctimas al estado previo a la victimización, que en gran parte de los casos ya eran pobres, sino a través de la restitución de sus derechos, establecer medidas para mejorar sus condiciones de vida y permitir la reconstrucción de su proyecto de vida.

Estas circunstancias ya han sido visualizadas por la Corte Constitucional frente al caso

¹⁷ Sentencia de abril 27 de 2011. Proceso n. 34547, Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Mag. ponente María del Rosario González de Lemos.

específico de la población desplazada y en su sentencia T-025 de 2004 y diversos autos de seguimiento a la misma como los autos, 185 de 2004, 176, 177 y 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2008, 004, 005, 006, 007 de 2009, exige dar prioridad a los servicios sociales de esta población por su grado de vulnerabilidad basada en su victimización. De igual forma, en el auto 008 de 2009 se obliga al gobierno colombiano a desarrollar una política para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral a las víctimas de desplazamiento en Colombia.

Si bien existe en la actualidad todo un debate conceptual sobre la condición en que dichas medidas deben ser asumidas por el Estado (reparación, servicios sociales o ayuda humanitaria), no existe duda que las mismas deben estar contenidas en las políticas para población desplazada y víctimas en general. En la necesidad de garantizar ambos tipos de derechos de forma coherente y coordinada. Pese a que los objetivos del milenio no se constituyen como una obligación internacional del Estado, acciones que busquen contribuir a su logro, pueden, de forma concomitante, contribuir a la reparación de las víctimas de la violencia, donde la obligación de reparar sí es de carácter vinculante para el Estado.

2. ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

La educación es reconocida por la economía política clásica como una fuente de desarrollo que genera bienestar, tanto a los individuos como a la sociedad en general. Se considera un activo duradero y de bajo riesgo que permite la acumulación de capacidades y oportunidades que van a elevar el nivel de desarrollo de una sociedad.

El objetivo 2 del milenio le apunta a poder elevar el nivel de educación básica universal, no solo frente al número de matrículas garantizadas que para el año 2009 llegó a un nivel de 89% en los países en vía de desarrollo¹⁸, sino a garantizar la culminación del ciclo primario en aquellos menores que están en edad de cursarla. La marginalización, al igual que la pobreza, siguen siendo los obstáculos más grandes que tiene el cumplimiento de este objetivo¹⁹.

La meta, para alcanzarla en el 2015, es llegar al 1% de analfabetismo de la población entre 15 y 24 años, 100% de educación básica y 93% de secundaria, al igual que otros elementos del desarrollo: la brecha entre el sector rural y urbano tiene una proporción de 4 a 1, lo que comprueba que el analfabetismo es una manifestación de las desigualdades e inequidades. Según el informe de cumplimiento de las metas del milenio, en Colombia, Planeación Nacional y el PNUD dicen que de continuarse con la proporción actual en el 2015 sería de 1.6 para el sector urbano y 4.3 para el sector rural. En la actualidad Colombia tiene un analfabe-

¹⁸ Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010. Naciones Unidas.

¹⁹ Ver informe PNUD 2010 sobre principales obstáculos para avanzar en las metas del milenio.

tismo de 2.4 en edades entre 15 y 24 años y de un 6.7 en mayores de 24 años²⁰.

De otra parte, en el marco de un programa de reparación integral, la educación puede apuntar a dos objetivos principales: el goce continuo y pleno del derecho constitucional a la educación (como derecho humano universal), y establecerse como una modalidad de compensación tratándose de beneficios educativos complementarios²¹.

La victimización puede afectar de dos formas el derecho a la educación: obligando a la víctima a no continuar o pese a continuar generando el fracaso en su efectividad. En el caso de no haber estado vinculado al sistema educativo, la educación se convierte en una herramienta esencial para la construcción de su proyecto de vida, a través de la ampliación de oportunidades. En este sentido, si bien el acceso a la educación es una obligación del Estado que en un principio no constituye reparación, también lo es que la victimización genera un alto riesgo de fracaso en su continuidad.

Es así como un programa de reparación integral debe constar no solo del elemento restitutivo de devolver la educación a quien tuvo que suspenderla, con ocasión de la victimización, sino como elemento compensatorio a través de un sistema de seguimiento y apoyo para atender los factores de riesgo social y mediante medidas educativas complementarias.

Según el estudio de Ana María Ibáñez y Andrea Velázquez de 2004, se mostraba que para ese año el 79.1% de la población desplazada era analfabeta. De otra parte, las cifras oficiales del Ministerio de Educación Nacional y otras fuentes han demostrado que el fenómeno del desplazamiento ha mejorado la asistencia escolar para niños entre 7 y 11 años (pasando de 48.4 a 81.5%). Pero, por el contrario, ha disminuido en jóvenes de 12 a 17 (que pasó de 74.3 a 68.2). Esto se explica porque el sistema educativo urbano es el principal receptor de la población desplazada, pero esta oferta es más limitada frente a la educación secundaria.

Entre los años 2004 y 2008 la atención a población desplazada pasó de 120.651 personas a 415.849 (incremento del 244%)²², pero todavía faltaba por cubrir el 39% de la población entre 3 y 17 años, lo que supone un esfuerzo similar al ya logrado para darle cobertura a la totalidad de la población desplazada en dicha edad. Lo anterior, sin contar con el problema latente de ese porcentaje de analfabetismo que anoté anteriormente de población desplazada, que no entra en los rangos de edad de escolarización.

Por último, debemos tener en cuenta que en materia de justicia transicional, uno de los principales retos que se tienen es lograr el retorno y la restitución de tierras de gran parte de la población desplazada que sigue

²⁰ “Hacia una Colombia equitativa e incluyente”. Informe conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Departamento Nacional de Planeación y el Programa Acción Social de la Presidencia de la República. 2005, p. 63.

²¹ Villa Arcila, Leonardo. (2010). “Reparaciones en y a través de la educación para las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos”. Tareas Pendientes ICTJ.

²² *Ibíd.*

ostentando esa condición, de no preverse la cobertura en acceso a la educación primaria de la forma que se está realizando en las ciudades receptoras, el impacto de dicha política frente al cumplimiento de los objetivos del milenio sería negativo.

El anterior análisis nos permite concluir, exaltando la importancia de establecer medidas reparadoras en el contexto de la política de justicia transicional que adelanta el Estado colombiano, con lo cual podría contribuir notablemente en la consecución de la meta propuesta en los objetivos del milenio. En este sentido, la Corte Constitucional colombiana en sus autos de seguimiento ha hecho prevalecer la importancia de cumplir prioritariamente con este servicio social a las víctimas que, como se dijo anteriormente, es un derecho constitucional, pero que en las circunstancias del país donde la cobertura universal está lejos de lograrse, las poblaciones especialmente protegidas constitucionalmente deben tener una prioridad en el acceso a dichos servicios.

3. IGUALDAD ENTRE GÉNEROS Y AUTONOMÍA DE LA MUJER

Este objetivo busca reducir las mayores desigualdades de género que se encuentran asociadas al bajo nivel de desarrollo y pobreza y tienen efectos en la perpetuación de la violencia,

la escasa participación política y productiva. Si bien la meta específica era reducir la brecha en escolaridad entre hombres y mujeres (meta que ya alcanzó Colombia según informe de Planeación Nacional), el país se propuso mejorar la participación de la mujer en política, reducción de la violencia de pareja y equidad en la participación económica y productiva²³.

Frente a este aspecto, sorprende que Colombia en el marco de la Declaración del Milenio, y bajo las especiales circunstancias de violencia en el marco del conflicto armado, no estableció metas puntuales tendientes a la prevención o reducción de la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado. Lo anterior teniendo en cuenta que esa especial forma de violencia se constituye en uno de los más grandes flagelos, que inciden significativamente en las mujeres y, por lo tanto, en su autonomía e igualdad entre géneros.

No pocos estudios han demostrado el efecto perverso y diferenciado que ha generado el conflicto en la mujer a lo largo de la historia, y sus efectos puntuales en el caso colombiano. La mayoría de las víctimas del conflicto son mujeres. En el marco de la Ley de Justicia y Paz se encuentran registradas más de 71.000 (21%)²⁴ mujeres victimizadas directamente y si bien el mayor porcentaje de homicidios es de hombres - 251.712 (74%)²⁵-, quienes sufren los efectos de esa victimización son las mujeres

²³ “Hacia una Colombia equitativa e incluyente”. Informe conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Departamento Nacional de Planeación y el Programa Acción Social de la Presidencia de la República. 2005, p. 93.

²⁴ Sistema Interinstitucional de Información de Justicia y Paz. Abril 2011.

²⁵ *Ibíd.*

al quedar como cabezas de hogar, a cargo del sustento familiar y quienes deben enfrentar la desaparición, homicidio o tortura de sus seres queridos. Esto lleva consigo dificultades reconocidas frente al acceso a derechos, y la existencia de delitos que afectan con mayor proporción a las mujeres, como los sexuales.

La Defensoría del Pueblo y Profamilia en el 2007, frente a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, dejan de presente que *“Según la encuesta de Demografía y Salud 2005, es posible que entre el 9 y 25% de las mujeres desplazadas hayan sido víctimas de violación. Igualmente se dan casos de embarazo forzado, aborto forzado y contagio de ITS, incluido el sida. Unido a esta situación, los estudios demuestran que las violencias intrafamiliar y sexual se exacerbaban como consecuencia del desplazamiento forzado interno. Las condiciones psicosociales, la transformación de los roles familiares, así como el incremento en los niveles de hacinamiento contribuyen al aumento del riesgo de las mujeres, las niñas y los niños a sufrir alguna de estas violencias. Frente a esta problemática se evidencia un nivel bajo de denuncia por falta de acompañamiento y de garantías para las víctimas, lo cual redundaba en impunidad e invisibilización del fenómeno”*²⁶.

De otra parte, y basados en un estudio de Profamilia y la Fundación Ford sobre la salud sexual y reproductiva de las mujeres desplazadas en Colombia, dejan de presente que el 30% de las adolescentes desplazadas son madres; el 31% de las mujeres desplazadas en unión conyugal no usan ningún método de

planificación familiar; el 15% de las mujeres desplazadas que recurrió a la esterilización no sabía que era permanente.

Es en este contexto que el desarrollo no puede ser concebido sin tener en cuenta, de forma prioritaria, los factores que en el marco del conflicto armado inciden y profundizan la brecha de desigualdad entre géneros y la especial vulnerabilidad en cabeza de las mujeres.

Por su parte, la justicia transicional tampoco puede perder de vista que para el logro de una reparación integral de la mujer víctima, debe tenerse en cuenta su especial condición de vulnerabilidad y victimización y permitir de forma efectiva el avance en el cumplimiento de este objetivo.

En este sentido, la Corte Constitucional, desde un enfoque de prevención del desplazamiento forzado, en su Auto 092 de 2008 identificó 10 riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres y le ordenó al gobierno nacional adoptar e implementar un programa para la prevención de los mismos.

En términos de la Corte, la mujer desplazada con ocasión de la victimización en el marco del conflicto armado afronta una vulnerabilidad mayor ante *“(i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de*

²⁶ “Módulo de la A a la Z en derechos sexuales y reproductivos para funcionarios y funcionarias con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual”. Defensoría del Pueblo, Profamilia, OIM 2007.

reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la

*condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento*²⁷.

Pese a lo anterior el número de denuncias es ínfimamente reducido y, por lo tanto, muchos de los hechos victimizantes contra la mujer no se encuentran ni siquiera registrados. En Justicia y Paz escasamente llegan a 733 las denuncias de delitos sexuales²⁸, y eso se explica en la especial vulnerabilidad que afecta a las mujeres en este contexto²⁹.

La anterior realidad exige del Estado la creación de herramientas especiales que permitan sobrepasar estas barreras y que consisten, especialmente, en un adecuado acompañamiento de la víctima de carácter psicojurídico y psicosocial, garantías de protección adecuadas, y una atención cualificada y diferencial, que permita un espacio de confianza al momento de abordar su participación en los procesos.

Así las cosas, un elemento primordial que debe ser tenido en cuenta para alcanzar el objetivo del milenio en materia de igualdad de géneros (y especialmente de reducción de los niveles de abusos intrafamiliares) es brindar atención adecuada a las víctimas mujeres

²⁷ Corte Constitucional Auto 092 de 2008.

²⁸ Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz. Abril de 2011.

²⁹ “Las barreras de acceso que enfrentan las víctimas desde el mismo momento en que deciden denunciar, los imaginarios de los funcionarios públicos, los requisitos que exige la normatividad vigente, el exceso de procedimientos, la reunión del acervo probatorio, sumado al temor a la retaliación, la dependencia emocional y afectiva, y la falta de medidas de protección integrales (policivas, judiciales y administrativas) contra la violencia basada en género, entre otros aspectos, constituyen limitaciones para el acceso a los servicios responsables de la restitución de sus derechos”. “Módulo de la A a la Z en derechos sexuales y reproductivos para funcionarios y funcionarias con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual”. Defensoría del Pueblo, OIM, 2007.

atendiendo las circunstancias especiales de victimización.

Algunos avances se vienen desarrollando en este sentido desde la justicia transicional en el país, por lo menos en la visualización de las víctimas y el reconocimiento de su especial condición de victimización. En el marco de la Ley de Justicia y Paz se han implementado algunas herramientas para abordar las investigaciones con enfoque de género³⁰ y para la atención diferenciada a las mujeres³¹. A su vez la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras incorpora un claro enfoque de género en su articulado, entre los cuales podemos destacar los derechos contenidos en los artículos 114, 115, 35 y 41, entre otros.

Podemos entonces concluir esta ponencia afirmando que pese a que no existen metas puntuales para alcanzar la paz, o medidas que propendan por la atención y reparación de las víctimas en el marco de la Declaración del Milenio, la permanencia del conflicto armado en Colombia es un factor de riesgo muy alto para los logros de dichos objetivos; en este sentido es muy importante avanzar en acciones que permitan disminuir los riesgos

que la violencia genera al desarrollo, y desde la justicia transicional, los diversos programas de atención y reparación a víctimas deben ser utilizados como escenarios de políticas para la superación de, por lo menos, los índices negativos en materia de pobreza, acceso a servicios como la educación y la igualdad de géneros. El éxito del cumplimiento de dichos objetivos solo se puede lograr con la interacción entre medidas de paz, de reparación y las propias de desarrollo, lo que exige, en primer lugar, una efectiva presencia estatal en las zonas de violencia, y la participación activa de las comunidades afectadas. Proyectos como los de paz y desarrollo y laboratorios de paz vienen demostrando que solo generando espacios de convivencia propicios, las políticas de desarrollo pueden ser eficientes.

De igual forma, si un proceso de justicia transicional o un programa de desarrollo no tiene en cuenta la especial vulnerabilidad de la población destinataria de las mismas, cualquier acción se estará realizando en vano.

³⁰ La Fiscalía General de la Nación, con el fin de registrar casos de violencia sexual y abordar los delitos de género, ha expedido la Resolución 266 de 2008, los memorandos 117 de 2008, 035 y 046 de 2009, y la Resolución 3788 de 2009.

³¹ En el marco del Modelo Interinstitucional de Atención a Víctimas (MIAV) se desarrollaron herramientas que le permiten a los funcionarios públicos brindar asesoría y atención con enfoque diferencial.