

EL EMBRUJO AUTORITARIO

Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez



©  Plataforma Colombiana de Derechos Humanos,
Democracia y Desarrollo
Carrera 5 No. 33A-08, Bogotá, D.C., Colombia
www.plataforma-colombiana.org
email: plataformaco@colomsat.net.co
Septiembre de 2003

Edición:

Natalia Paredes Hernández

Coordinación Editorial:

Helena Gardeazábal Garzón

Corrección de Estilo:

Fabio Acevedo

Fotografías:

Jesús Abad Colorado

Concepto Gráfico:

Marcela Otero M.

Fotografía de Carátula:

Jesús Abad Colorado

Diagramación:

Sandra Patricia Sánchez D.

Impresión:

Ediciones Antropos Ltda

ISBN: 958-644-087-7

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

CONTENIDO

1	<i>Introducción</i> Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo	
	Riendas firmes, despeñadero social	7
2	<i>Estado</i> Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo	
	Hacia un Estado autoritario	15
3	<i>Justicia</i> Comisión Colombiana de Juristas	
	Retroceso en la protección de los DESC	25
4	<i>Política Económica</i> Luis Jorge Garay	
	Políticas públicas y garantía de los DESC	33
5	<i>Educación</i> Corporación Región. Alberto Yepes P.	
	El sacrificio de la educación en los altares de la guerra y el ajuste	45
6	<i>Salud</i> Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson	
	La desprotección social se profundiza	59
7	<i>Trabajo</i> Escuela Nacional Sindical, ENS - Área de Investigaciones - Área de DDHH y Laborales	
	Reforma laboral, deslaboralización y despidos	71
8	<i>Vivienda</i> Corporación Compromiso • Fedevivienda	
	El derecho a vivienda adecuada	81

9	<i>Alimentación</i> Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI	
	Inseguridad alimentaria	89
10	<i>Política Agraria</i> Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA	
	Reforma insustancial	99
11	<i>Derechos Civiles y Políticos</i> Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política, Cinep - Justicia y Paz	
	Derechos humanos en contravía	107
12	<i>Desplazamiento</i> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES	
	La respuesta gubernamental al desplazamiento forzado	120
13	<i>Luchas Sociales</i> Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep	
	La lucha por los derechos	133
14	<i>Sindicalismo</i> Escuela Nacional Sindical, ENS	
	Violencia contra los trabajadores	149
15	<i>Libertad de Expresión</i> Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo	
	Entre la censura y el fuego	155
16	<i>Mujeres</i> Corporación Casa de la Mujer	
	¿Una política pública para las mujeres?	161
17	<i>Madres Comunitarias</i> Asociaciones de Educadoras Comunitarias	
	Políticas para la infancia y la mujer	169



Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Introducción

1

Riendas firmes, despeñadero social

Coordinación Nacional
Plataforma Colombiana de Derechos
Humanos, Democracia y Desarrollo



La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, presenta a la opinión pública nacional e internacional un balance del primer año de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, en materia de derechos humanos concebidos integralmente, con el ánimo de expresar una opinión crítica y constructiva sobre las políticas gubernamentales.

La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo es una red conformada por 80 organizaciones sociales y no gubernamentales de todo el país, que trabaja por la promoción, defensa y garantía de todos los derechos humanos para todas y todos, centra su atención particularmente en la lucha por la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales - DESC, estableciendo la relación que éstos tienen con la construcción de la democracia y el desarrollo.

La misión de esta asociación plural, convergente y autónoma, es apoyar los procesos de construcción de ciudadanía, desarrollando estrategias de exigibilidad y vigilancia social, destinadas a lograr que el Estado colombiano cumpla sus obligaciones y compromisos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

El balance que se presenta a continuación es el resultado de un esfuerzo colectivo y participativo, por ello, la Plataforma agradece especialmente a las siguientes organizaciones sus aportes a esta publicación: Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson, Corporación Compromiso, Corporación Región, Corporación Casa de la Mujer, Comisión Colombiana de Juristas, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Escuela Nacional Sindical, Fedivienda, Asociación de Trabajo Interdisciplinario - ATI, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos - ILSA, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP, todas organizaciones miembro de la Plataforma.

Así mismo, la Plataforma agradece especialmente los aportes de las Asociaciones de Educadoras Comunitarias, del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz, y del economista e investigador social Luis Jorge Garay.

A lo largo del presente análisis, el lector encontrará reflexiones de carácter global y particular referidas a la vigencia del Estado social de derecho, la reforma a la justicia, la política económica y la garantía de derechos económicos,

sociales y culturales (en adelante DESC), el derecho a la educación, a la salud, al trabajo, a la vivienda, a la alimentación, así como balances de la política agraria, la situación en materia de derechos civiles y políticos, desplazamiento forzado, luchas sociales, derechos humanos de los sindicalistas y los periodistas, las mujeres y las madres comunitarias.

El informe pretende hacer un balance de la política pública y la realidad nacional en materia de derechos humanos concebidos como lo que son: derechos integrales, interdependientes e indivisibles, porque el ser humano es un todo imposible de fragmentar. También pretende ser un documento sencillo, de fácil comprensión por parte de la opinión pública no especializada y de las organizaciones sociales y populares.

En el texto se analizan las políticas sociales propuestas, sus efectos sobre la garantía de los DESC y cómo éstas se encuentran inmersas en una transformación estructural del régimen político, el carácter del Estado y los principios fundamentales consagrados en el pacto constituyente de 1991, a través de una contrarreforma constitucional.

El discurso presidencial promete una serie de mejoras en las condiciones de vida de la población, sin embargo, el análisis a fondo de las políticas públicas propuestas por el presidente Uribe en diferentes proyectos de ley y el Plan Nacional de Desarrollo, entre otros instrumentos, muestra que por un lado va la retórica oficial y por otro las consecuencias reales de dichas políticas. Se observa una profundización drástica de las políticas adoptadas por gobiernos anteriores. Los efectos previsibles no son nada esperanzadores para los sectores populares tradicionalmente excluidos, ni para las clases medias en proceso de pauperización.

En materia de política social, responsable principal de proteger, respetar, garantizar y asegurar el disfrute de los derechos sociales para los ciudadanos de un país, el gobierno del presidente Uribe no plantea grandes cambios frente a las tendencias de la década de los 90 y de su antecesor Pastrana, por el contrario, las re-

fuerza y aplica de manera aún más drástica, acorde con la profundización del modelo neoliberal.

Aunque se continúa con el mismo tipo de política, el Gobierno actual viene impulsando una segunda ola de ajustes para profundizarla; las reformas laboral, pensional, tributaria y social, entre otras, constituyen un conjunto dirigido a desmontar el Estado social de derecho consagrado en la Constitución del 91, solo doce años después de su promulgación.

Es claro que el planteamiento global del "uribismo" no hace referencia a la seguridad social sino a la protección social, y no es solamente un problema de nombre del nuevo Ministerio. Si se analiza detenidamente el contenido de las políticas de vivienda, agraria, educación, salud, laboral, entre otras, de fondo se observa un retroceso trascendental en la evolución de la teoría y práctica económicosocial de finales del milenio, en la medida en que se regresa a la concepción del siglo XIX de asistencia social, fundamentada en la caridad hacia los más débiles para su sobrevivencia, bajo la idea liberal clásica de protección a los desvalidos.

Contrario a la concepción de seguridad social como mecanismo obligatorio, de inclusión y redistribución de ingresos y riqueza. Esquema propio de sociedades organizadas, con desarrollos institucionales modernos, garantes de derechos sociales, promotoras de ciudadanías libres, autónomas, productivas y creativas, capaces de generar su propio desarrollo, sin dependencia de la caridad pública, sino como parte de un engranaje social que posibilita una serie de condiciones económicas, sociales y políticas, acorde con la libertad material e igualdad sustancial que les otorga autonomía y, por lo tanto, autoderminación para decidir sobre un proyecto compartido de nación.

Se está dando una profundización de la lógica del mercado, reduciendo la garantía de derechos sociales a las responsabilidades contractuales para aquellos que, por su condición socioeconómica, logren adquirir dichos derechos; el resto no logra su protección, en la medida en que carecen de los medios de pago para

adquirir el bien y/o servicio; ello conlleva el traslado de la responsabilidad del Estado a los mismos individuos y comunidades.

O se cuenta con ingresos suficientes para cubrir los gastos que demanda cierto nivel de seguridad social, o si se es demasiado pobre, se vive en tugurio y/o se accede a una red clientelista; en últimas, si se cuenta con mucha suerte, se puede acceder a un subsidio mínimo e insuficiente, pero compensatorio transitoriamente que, como se ha comprobado, tiene una cobertura muy reducida para la magnitud y necesidades de la población pobre e indigente. Mencionar las cifras resulta indignante, pues en muy pocos años se pasa de 50 a 60% de población en situación de pobreza.

Los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional – FMI, implican el recorte de personal en las entidades estatales, su fusión y/o liquidación definitiva, con el consecuente traslado de responsabilidades esenciales a entes privados; funciones éstas que en algunos casos, por su carácter de control y vigilancia, son propias de la esfera estatal, encargada por excelencia de velar por los intereses colectivos y por lo tanto con responsabilidades indelegables en entidades que pueden priorizar intereses privados en contravía de los públicos, es el caso del Instituto de Vigilancia de Medicamentos – Invima. Además, en los procesos de fusión de entidades públicas, éstas se recargan de responsabilidades sin garantizar que efectivamente van a poder cumplir con las nuevas tareas asignadas; por ejemplo, la fusión de la Superintendencia de Salud con la de Subsidio Familiar, cuando la primera no daba abasto con la cantidad de quejas y denuncias recibidas a raíz del círculo perverso de la privatización de la salud.

Hay una clara tendencia al debilitamiento de las instituciones estatales de prestación de servicios sociales, contraria al objetivo ético de fortalecerlas como patrimonio social, como bien colectivo de la sociedad. Se toma una serie de medidas conducentes a su liquidación total, muestra de ello es el caso del ISS, que a raíz de su reciente reestructuración, se encuentra en un total desorden institucional que

no le permitirá superar su crisis; todo lo contrario, ha dejado de percibir los recursos que le corresponden por compensación de afiliados al régimen contributivo, no cuenta con el personal suficiente para una atención oportuna, ni con nuevos programas de afiliación. Al quedar la prestación de servicios en manos del Ministerio de Protección Social, sobrecargado de funciones, las clínicas y hospitales se encuentran en deterioro progresivo. Por un lado existe una retórica de salvamento, pero por el otro, la práctica gubernamental ahonda su crisis y es indiferente ante su entierro definitivo.

El derecho a la alimentación, íntimamente ligado a la política agraria, no escapa a la lógica de preeminencia del mercado sobre los intereses y necesidades de los grupos sociales más vulnerables. El gobierno de Uribe agudiza la apertura comercial y de capitales en el sector agropecuario, desconoce la necesidad de la reforma agraria y por el contrario propone un esquema de trabajadores rurales jornaleros, que se emplearían en cultivos permanentes de tardo rendimiento, como la palma africana, soya, cacao, entre otros, lo que en el corto plazo se traduce en el debilitamiento y aniquilación, aún mayor de la economía y cultura campesinas. Todo esto se articula a la concreción del tratado de libre comercio con Estados Unidos, sujeto a que Colombia cumpla la tarea de promover la adopción en América Latina del Tratado de Libre Comercio de las Américas – ALCA, con claras desventajas comerciales para el país. Como está demostrado, aumentará la dependencia alimentaria de la sociedad a través de la importación masiva de alimentos, entre otras muchas dependencias, simultánea con la entrada de multinacionales como la Monsanto en la producción del algodón BT, producto con el que se inicia la novedad de los organismos genéticamente modificados.

Preocupa la propuesta gubernamental de aplicar el IVA a productos básicos de la canasta familiar, hoy exentos, como sal, pan, carne, frutas y verduras. Esta medida es totalmente regresiva porque, con el objetivo de superar el

déficit fiscal, la carga impositiva es asumida por toda la población, sin tocar un ápice los intereses, recursos e ingresos de las clases altas.

Contrario a los principios básicos de solidaridad fundamentados en la redistribución de la riqueza social vía tributación, se impone la tendencia hacia una redistribución pero a la inversa, un retroceso social en donde los que menos tienen aportan más para el salvamento del Estado y sus finanzas públicas. Retroceso absoluto porque hay una transferencia neta de recursos de los más pobres hacia la sociedad en general o hacia el Estado para pagar guerra y deuda, dejando algunos recursos para política social, que, como se verá a lo largo del texto, beneficia de manera especial al sector financiero y al capital transnacional vinculado a la prestación e intermediación de servicios sociales.

Este gobierno ha tomado las medidas necesarias para abrir al capital transnacional la producción y distribución de bienes y servicios en el país, con los efectos que esta estrategia conlleva sobre la dependencia extranjera y la restricción de autonomía para la toma de decisiones sobre el propio desarrollo.

Es claro cómo la apertura al control transnacional de las actividades más rentables y estratégicas para la población se da en diferentes sectores: en el agropecuario con el monopolio progresivo de insumos agroquímicos, el desmonte de cultivos transitorios y la inversión en productos tropicales de agroexportación; en materia de seguridad social con la entrada de grandes capitales y empresas de servicios transnacionales a nivel de salud, educación, producción de medicamentos, pensiones, cesantías y riesgos profesionales; en servicios públicos domiciliarios con la capitalización y privatización de las empresas públicas nacionales, regionales y municipales en los sectores de telefonía, distribución de energía, acueducto y recolección de basuras, entre otras, similar situación está pasando con las empresas encargadas de la explotación de los recursos naturales, caso Ecopetrol.

La profundización de la desregulación y la flexibilización laboral, adoptada durante el presente Gobierno, es más de lo mismo y por lo

tanto es seguro que repetirá los resultados nefastos de la década de los 90, - en términos no solo de los mayores niveles históricos de desempleo, sino del aumento del subempleo y la informalidad -, confirma también el abandono de los fundamentos económicos que consideraban al empleo y la generación de ingresos como el mecanismo impulsor de la demanda interna, dinamizador del mercado y por lo tanto de la producción de bienes y servicios, estabilizador de variables micro y macroeconómicas, y organizador de las relaciones productivas de la sociedad; además de su papel en la valoración de las personas como sujetos que aportan sus capacidades creativas y productivas al entorno natural y social que las rodea, en un proceso constante de retroalimentación y crecimiento mutuo.

Bajo esta misma lógica de flexibilización, se abandonó la concepción de la vinculación laboral como mecanismo de inclusión y redistribución hacia una sociedad más igualitaria, pues la precarización consecuente tiende a igualar a la mayor parte de la sociedad, pero por lo bajo: salarios mínimos, condiciones informales de trabajo, inestabilidad, carencia de seguridad social, entre otros, que conducen a una mayor exclusión.

Todo ello en contravía de los pactos y convenios internacionales suscritos por Colombia en la materia, a lo que se suma la resignación social a aceptar estas nuevas condiciones impuestas por un invisible que es el mercado y sus exigencias de competitividad, un "algo" sin rostro ni responsabilidad. En síntesis, se prevé que se acentuará la tendencia a vivir del rebusque y se generalizarán las condiciones para la inaplicación de la legislación laboral formal.

En materia de política de vivienda, prevalece la tendencia a la focalización de subsidios a la demanda, intermediados a través de entidades financieras y cajas de compensación familiar, privilegiando los intereses de las corporaciones de ahorro y vivienda y de los constructores sobre las necesidades de vivienda y financiación de los estratos 1 y 2. Además, no se atiende la concentración y altos costos del suelo urbano y se desconocen experiencias exitosas de autoconstrucción como una de tantas alternativas a

las que han acudido los sectores populares para acceder a vivienda de interés social en condiciones menos onerosas.

Lo que se viene observando desde finales de los años 90, cuando se produjo un estancamiento en los indicadores sociales, que no se ha logrado revertir, es que mientras persista la concentración de la riqueza y del ingreso en pocas manos, el mejoramiento de la calidad de vida de sectores populares y medios no es sostenible en el tiempo, pues frente a crisis económicas y pérdida del empleo, la familia debe recurrir a renunciar a los pocos logros obtenidos en años anteriores en, vivienda, asistencia escolar o salud. Las políticas sociales no producen transformaciones estructurales, mientras no estén complementadas con políticas macroeconómicas orientadas a mantener la demanda interna y la dinámica económica, lo que requiere igualmente mejorar la distribución del ingreso.

El problema central, entonces, no es una receta o programa social mejor diseñados, es un cambio de concepción que tiene que partir de políticas redistributivas, especialmente vía tributación, pero no únicamente, por ejemplo, no se pueden olvidar las reformas agraria y urbana.

Cada vez es más evidente que el crecimiento desbordado de la deuda interna y externa es el principal obstáculo para frenar el hueco fiscal, incrementado exponencialmente en los últimos años. La destinación de recursos escasos al pago de la deuda afecta la inversión en programas sociales y por ende la posibilidad del desarrollo nacional equitativo. La opción para empezar a salir del círculo vicioso del endeudamiento es la redefinición de las condiciones financieras de la deuda, pero ello implica un enfrentamiento con el capital financiero nacional e internacional, decisión que el Gobierno actual no está dispuesto a tomar, a pesar de su aparente voluntad de atacar los problemas estructurales, lo que pasaría por reconocer y afectar los intereses de los grupos dominantes a nivel nacional e internacional.

Como se ha señalado, la lógica subyacente a la política social inequitativa, regresiva y que bajo el esquema de focalización e intermedia-

ción de subsidios a la demanda, más que privilegiar a los sectores pobres beneficia a los actores privados intermediarios, debe ser transformada totalmente, bajo las características y principios del derecho internacional de los derechos humanos. Esto implica un nuevo acuerdo de economía política, en el cual el Estado asuma su responsabilidad directa en la garantía de los DESC, busque una transformación institucional que efectivamente permita aumentar cobertura y calidad, y desarrolle programas sociales masivos. Pretender focalizar en un país con el 60% de población en condiciones de pobreza es en sí mismo contradictorio, y sugiere obviamente el desarrollo de programas de alcance universal que no solo aportan al mejoramiento de la calidad de vida, sino al crecimiento económico que los haga sostenibles.

A pesar de los altos niveles de popularidad y unanimismo alrededor del presidente Uribe Vélez, existen sectores sociales inconformes frente a las políticas gubernamentales, ello se puede observar en las luchas sociales registradas durante el primer año de gobierno, que tienen como principal motivación la exigencia de protección y respeto a los derechos humanos, en segundo lugar las demandas en torno a servicios públicos y en tercer lugar las protestas contra políticas gubernamentales. Pobladores urbanos, asalariados, estudiantes y trabajadores independientes protagonizaron el 79% de las mismas.

La mayoría de éstas no obtuvieron respuesta gubernamental a sus peticiones, a pesar de contar con propuestas estructuradas como la de los campesinos, afrocolombianos e indígenas, expresadas en el Mandato Nacional Agrario presentado al país y al Gobierno nacional en el mes de abril de 2003, donde se señalan 14 puntos que conforman una propuesta de política pública agraria. El desconocimiento de estas expresiones por parte del Gobierno da cuenta de la arrogancia e indiferencia con la que se continúa tratando a los sectores subalternos del país y expresa igualmente el aplazamiento de la resolución de los múltiples y profundos conflictos históricos.

A nivel del régimen político, lo que se puede observar, desde la posesión del Presidente, es la concentración del poder en el Ejecutivo; tanto que dentro de su estrategia mediática “regaña” a todos sus funcionarios, incluyendo los altos mandos militares, como una muestra de que las fallas están en la ejecución de las políticas y no en sus planteamientos centrales. El Presidente aparece claro y cierto sobre lo que está proponiendo, liberándose así de toda responsabilidad; simultáneamente se presenta una fuerte tendencia a subvalorar y descalificar las otras ramas del poder público: la Legislativa y la Judicial.

A una mayoría parlamentaria dispuesta a aprobar las propuestas gubernamentales para protegerse de los señalamientos de corrupción y politiquería, y a una Rama Judicial expuesta a la reforma planteada por el Gobierno, que afecta su independencia, (reduce sus instancias, limita los alcances de las altas Cortes y cercena o condiciona el acceso a la justicia para la protección de derechos como salud y educación, restringe los alcances de los mecanismos establecidos constitucionalmente y utilizados masivamente por la ciudadanía como la tutela, y convierte la justicia en una mercancía más), se suma que el aparato judicial debe ser autosostenible financieramente, situación *sui generis* en los países democráticos, uno de cuyos elementos fundantes es la regulación de la convivencia por la vía del respeto de los derechos y deberes o en su defecto la garantía del acceso a la justicia para todos los ciudadanos y ciudadanas.

La afirmación de que “El fortalecimiento del Estado de derecho es la condición necesaria para cumplir con el propósito de la Seguridad Democrática: la protección de todos y cada uno de los habitantes de Colombia, como dispone la Constitución Política”, resulta contradictoria con otros aspectos y medidas tomadas en el marco de la política de Defensa y Seguridad Democrática, que debilitan el acceso a la justicia y la prevalencia de derechos fundamentales, bases del Estado de derecho.

Un aspecto central de dicha política es la vinculación de la ciudadanía a las diferentes estrategias que la componen, involucrar de ma-

nera directa a los civiles en la guerra va en contra de los principios esenciales de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. ¿Cómo pedirle a un campesino joven, indefenso e inexperto que preste el servicio militar como soldado regular en su lugar de residencia, sin dimensionar los riesgos que tanto él como su familia están corriendo?

Si después de las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, se ha reconocido que por encima de cualquier consideración debe prevalecer la distinción entre combatientes y no combatientes, ¿por qué se pretende archivar estos principios éticos y poner a la población como blanco de los actores armados?

Las propuestas de reemplazar el Consejo Superior de la Judicatura por un Consejo Superior de la Administración de Justicia -con presencia del Ministerio del Interior y de Justicia- y crear una Corte Disciplinaria que evaluará el trabajo de magistrados de las altas Cortes y jueces, son contrarias al fortalecimiento del Estado de Derecho, afectan la autonomía del poder judicial e introducen influencias políticas que limitan su independencia. El otorgar al Fiscal General de la Nación poder discrecional para asumir directamente investigaciones y procesos coarta la autonomía de los fiscales que llevan diferentes casos y resulta en una vulneración del debido proceso y el derecho a la defensa.

La pretensión de incidir en la administración de justicia por parte del Ejecutivo es inocultable, se refuerza la tesis de que las diferentes instancias de la Rama Judicial limitan el alcance de las políticas económica y de seguridad, y que por lo tanto hay que restringir su “poder”. Sin embargo, esta apuesta erosiona un principio esencial de los derechos humanos, cual es el de servir para fijar límites al ejercicio abusivo del poder, principio que se posibilita gracias al funcionamiento de los diferentes órganos y mecanismos de acceso a la justicia, orientados a la protección integral de los derechos humanos, y que necesariamente pasa por preservar los logros alcanzados en la Constitución de 1991.

Al introducir una propuesta para limitar los recursos de inconstitucionalidad, se abre la puer-

ta para aceptar leyes sin que pasen por el control constitucional, -por ejemplo, los estados de excepción-, y que podrían ir en contravía de nuestra "carta de navegación", no la del Presidente, sino la que decidió adoptar la nación en su conjunto a principios de la década pasada.

En su política de Defensa y Seguridad Democrática, el Gobierno insiste en la necesidad de la plena vigencia de los derechos humanos civiles y políticos, y simultáneamente insiste por diferentes vías en el recorte de libertades fundamentales, como la de movilización, privacidad, presunción de inocencia, debido proceso, mediante las zonas de rehabilitación, el proyecto de ley estatutaria para la adopción del Estatuto Nacional para enfrentar el terrorismo, las facultades de policía judicial para las Fuerzas Armadas y la criminalización de la protesta social con sus consecuencias en términos de violaciones de derechos humanos a líderes sociales, como detenciones arbitrarias, atropellos, persecución, judicialización, entre otras, donde inclusive miembros de la Iglesia católica han sido acusados.

Es preocupante la propuesta de reforma a la tutela, pues este mecanismo ha sido utilizado masivamente por el ciudadano "de a pie" para reclamar sus derechos a la salud, la educación, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros muchos. Su uso ha permitido en múltiples ocasiones salvaguardar libertades fundamentales e inclusive salvar vidas, y en la práctica se ha constituido en el mecanismo más expedito y rápido para actuar frente a vulneraciones de derechos causadas por agentes públicos y privados.

La acción de tutela y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han sido reconocidas nacional e internacionalmente como de las más progresistas a nivel mundial. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC, expresa con claridad la obligación que tienen los Estados, no sólo de materializar progresivamente estos derechos, sino de garantizar los mecanismos adecuados para su reclamación por la vía judicial, en este sentido, causa alarma la restricción del alcance de la tutela para exigir DESC, lo que en la práctica se constituye en el desmantelamiento del Estado social de derecho.

Son varias las restricciones propuestas, entre otras, se restringe la posibilidad de interponer la acción de tutela en todo lugar, pues las personas tendrán que estudiar quién es y dónde está el juez competente para conocer del caso particular, según la reglamentación de competencias temáticas y territoriales que se propone; se condiciona el fallo del juez a la posibilidad jurídica y económica de cumplir las sentencias de tutela, es decir, el juez deberá verificar previamente la disponibilidad presupuestal para el cumplimiento de su fallo.

La garantía de los DESC implica, en su esencia, una acción e inversión por parte del Estado, al señalar que no podrán dictarse órdenes de tutela que alteren leyes, ordenanzas, acuerdos del plan de desarrollo o de los presupuestos nacional, departamental o municipal, se le quita al mecanismo una de sus herramientas esenciales para lograr la concreción del Estado social de derecho, afectando gravemente la legitimidad del mismo, que descansa no solamente en la legalidad abstracta que lo proclama, sino fundamentalmente en su realización material y sustantiva.

Se introduce además una figura orientada a prohibir a los jueces de tutela imponer obligaciones "de imposible cumplimiento", es decir, se abre la posibilidad de argumentar por parte de los responsables de violaciones que se encuentran en imposibilidad material o jurídica de asumir sus responsabilidades.

En materia de derechos civiles y políticos, se destaca que al amparo de las normas de conmoción interior y durante su vigencia, se registró un promedio diario de 3,5 detenciones arbitrarias, que afectaron fundamentalmente a: campesinos, líderes sociales y políticos de oposición, desplazados, sindicalistas, estudiantes, y defensores de derechos humanos.

La Procuraduría General de la Nación ha puesto en evidencia la persecución y estigmatización de diversos sectores sociales y organizaciones legales. En un informe especial sobre la zona de rehabilitación de Arauca de junio de 2003, señaló que "en las detenciones producidas con la Operación "Heroica" en Saravena, el 12 de noviembre de 2002, aparecen detenidos

muchos líderes comunales y sindicales. Del mismo modo, se produjeron allanamientos sin resultados positivos, a las oficinas de sindicatos y de ONG regionales”.

Entre julio 1 de 2002 a junio 30 de 2003, aumentó el número de víctimas de violaciones a los derechos humanos (1.101 más que en el mismo periodo del año anterior), lo que indica la mayor afectación de la población civil que no participa en las hostilidades. Aunque disminuyeron las ejecuciones extrajudiciales, aumentaron las modalidades de desaparición forzada, torturas y detenciones arbitrarias.

Se destacan casos como el de Quipile, Cundinamarca, donde fueron detenidos arbitrariamente 60 pobladores, entre ellos, el electricista del pueblo, el conductor de la Alcaldía, un carnicero, el propietario de una estación de gasolina, entre otros. Estas personas fueron presentadas ante los medios de comunicación como guerrilleros.

Y el de la comuna 13 de Medellín, donde fueron detenidas ilegalmente tres líderes sociales de la Asociación de Mujeres de las Independencias, sobre la base de declaraciones de informantes; después fueron dejadas en libertad, no solo porque no se pudieron comprobar cargos en su contra, sino porque las mujeres de todo el país se movilizaron y las rodearon solidariamente.

La lógica que prima en el marco de la política de Defensa y Seguridad Democrática es la de estigmatización y criminalización de líderes sociales, comunidades populares, sociedad civil organizada, opositores políticos, entre otros, evidenciada en que estos sectores sociales han sido los más vulnerados en sus libertades fundamentales.

La concepción de la lucha antiterrorista decretada por el presidente Bush, y asumida por el presidente Uribe, amparada en la lógica del amigo-enemigo, según la cual el que no está del lado de dicha política está contra la institucionalidad y a favor del terrorismo, se constituye en una declaratoria de guerra contra la oposición. Surge entonces la pregunta por las garantías constitucionales y democráticas para el li-

bre ejercicio de la crítica y la oposición política, ¿dónde queda el espacio público – político, cuáles son los espacios de construcción de ciudadanía, de expresión de las diferencias y de las minorías?

Es importante que el país en su conjunto y el Gobierno nacional, asuman en serio y de una vez por todas el compromiso adquirido, en julio de 2003 en Londres, de implementar las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos formuladas por el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tendientes a garantizar las libertades fundamentales, la plena vigencia del Estado Social de Derecho, la protección de la población civil en medio del conflicto armado, la adecuada atención a la población en situación de desplazamiento forzado, la superación de la impunidad, el establecimiento de la verdad y la aplicación de justicia, pues solamente sobre esas bases se podrá reconstruir un proyecto de nación incluyente, democrática y con justicia social.

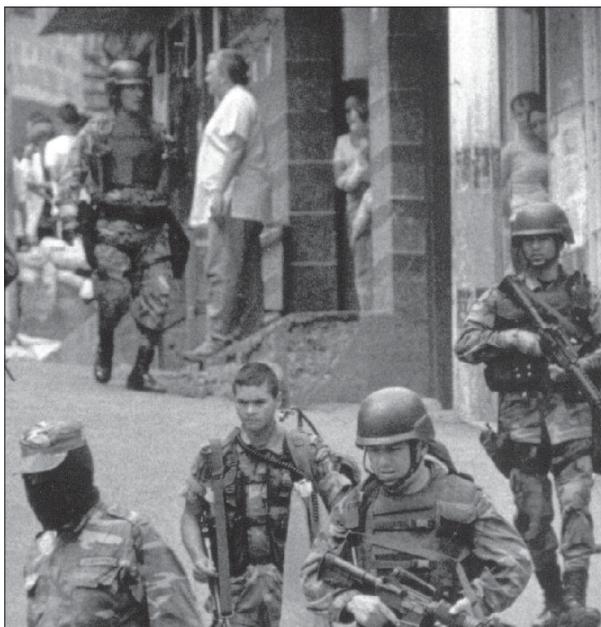


Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Estado

2

Hacia un Estado autoritario



El Estado colombiano se conforma como un *Estado Social de Derecho* a partir de la Constitución Política de 1991. Tal denominación implica la responsabilidad política del Estado de reconocer y garantizar a todos los ciudadanos los derechos contemplados en la misma Constitución y en los diferentes instrumentos internacionales de los cuales forma parte. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales encuentra en la Constitución del 91 su principal desarrollo a nivel interno, no limitándose ésta a la mera enunciación o enumeración de derechos sino estableciendo mecanismos de exigibilidad encaminados a proporcionar al ciudadano herramientas de defensa frente a la posible vulneración de esos derechos.

Entre éstas encontramos: la creación de instituciones como la Corte Constitucional, principal garante del respeto y el desarrollo de los postulados constitucionales; el Consejo Superior de la Judicatura, cuyo objetivo principal es garantizar la autonomía y el correcto funcionamiento de la Rama Judicial frente a las demás ramas del poder público; la Defensoría del Pueblo, encargada de velar por el respeto a los derechos de todos los ciudadanos especialmente de los me-

nos favorecidos; y la Acción de Tutela, herramienta que acerca a todos y cada uno de los colombianos a la administración de justicia y les permite participar activamente en la defensa de sus derechos, recobrando parte de la confianza del pueblo en las instituciones y oponiendo el respeto de los derechos y de la dignidad humana a la cultura del abuso en los diferentes niveles del poder.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez, a partir de las reformas constitucionales, efectuadas o previstas, se propone modificar la estructura misma del Estado, incluida la administración de justicia, afectando los avances constitucionales de la Carta del 91, recortando elementos del Estado Social de Derecho, y buscando colocar todas las instituciones, incluso la Rama Judicial, bajo la dirección del Ejecutivo (reforma política, reducción del Congreso, supresión de organismos de control como las prisiones y las contralorías y reforma a la administración de justicia) en función de profundizar el conflicto, de involucrar a la población y a todas las instituciones en la llamada guerra contra el terrorismo y guerra contra las drogas. Sin duda, para el actual Gobierno la Constitución resulta ser un obstáculo en sus propósitos de formar un Estado Comunitario, especialmente en la forma que él lo entiende, es decir, como un poder nacional

excluyente, creando una simbiosis entre el Estado y el ciudadano, basándose en la tesis del deber ciudadano frente a la seguridad pública y subordinando la exigibilidad de los derechos a las necesidades militares en el marco de la doctrina de la "seguridad democrática", la cual se nutre del nuevo paradigma del poder de Occidente: "el que no está conmigo está contra mí"; desplazando y diluyendo la responsabilidad del Estado en materia de seguridad y convirtiendo al ciudadano en vigilante e informante. Colombia avanza hacia un régimen autoritario, con un Estado policivo, una sociedad empobrecida por el modelo económico y una guerra exacerbada por la lucha antiterrorista.

Cuando se habla de Estado Comunitario, el eje central es la participación ciudadana, el ciudadano debe recobrar para sí la intervención en los asuntos públicos del Estado; se transita de una "democracia representativa" a una aparente "democracia directa". Para que la comunidad se encargue de administrar y vigilar sus propios asuntos, se vincula a la población a asumir las responsabilidades sociales que le competen al Estado; se privatizan los servicios públicos, es la sociedad la que debe prestarlos y asumir su costo en el mercado; en la ejecución de recursos públicos se promueve la participación comunitaria en la prestación de servicios como educación, salud, vivienda, obras de infraestructura como: acueductos rurales, pavimentación local y construcción de baterías sanitarias, entre otras.

De esta manera, el Estado se desentiende de la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos y la plena efectividad de los derechos colectivos, mientras descarga esta responsabilidad en los ciudadanos que son quienes verdaderamente soportan las embestidas del desequilibrio social, el ajuste fiscal y la militarización de la sociedad, atrapados en la ambigüedad de una política "antiterrorista" para la cual todo aquel que no colabore y participe directa y conjuntamente con las actividades militares debe ser considerado "sospechoso".

Con el nuevo Plan de Desarrollo se trasmite al mismo ciudadano, todas las responsabilidades sociales del Estado frente a los DESC (sa-

lud, educación, vivienda, alimentación, servicios públicos). Los servicios de seguridad social son un pequeño ejemplo: su prestación no será exclusivamente del Estado, sino que se busca la vinculación creciente del sector privado, de las cooperativas y las cajas de compensación. Se continuará con la promoción de la participación del sector privado, los trabajadores y el sector solidario en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. En sus fundamentos conceptuales se plantea unívocamente y sin hacer distinciones un "Estado Comunitario" y un "Estado Gerencial" de donde se vislumbra ya su verdadero carácter, basado en los postulados de *ajuste fiscal y recorte del gasto*.

Con el Estado Comunitario la prioridad es la seguridad democrática, es decir el fortalecimiento y la profesionalización de la Fuerza Pública (Fuerzas Militares, Policía Nacional y organismos de inteligencia). Se incorporarán nuevos contingentes de soldados profesionales y de soldados de apoyo a las Fuerzas Militares, y escuadrones móviles de carabineros a la Policía de Carreteras y a los cuerpos Gaula de todo el país. Se vincula a la población civil, al ciudadano común y corriente al conflicto armado, pues la cooperación ciudadana será un elemento crucial de la estrategia. Se preparará cerca de un millón de ciudadanos que conformarán las redes de cooperantes en las ciudades y en el campo (redes de informantes).

La inversión anual en "seguridad democrática", es decir, en militarismo y represión, ascenderá el primer año de gobierno a 12 billones de pesos, cerca del 15% de un total de 67,1 billones de presupuesto anual para el 2003, cifra que equivale a un 4,3% del producto interno bruto (PIB), priorizando de esta forma el gasto militar y el servicio de la deuda externa, que afecta el 45% del presupuesto, frente a la inversión social.

REFORMAS A LA JUSTICIA

El Gobierno ha tratado de impulsar varias iniciativas legislativas y de reforma constitucional para

condicionar la justicia al nuevo modelo de Estado Comunitario y Seguridad Democrática. La justicia se afecta de varias maneras en el actual Gobierno: desde las descalificaciones públicas a los fallos judiciales realizadas por el Ministro del Interior y de Justicia, por el Vicepresidente y hasta por el propio Presidente de la República, pasando por los proyectos de reforma constitucional en cuanto a la Administración de Justicia y la Fiscalía, los proyectos de ley para reformar el Código de Procedimiento Penal y el Código Penal, el Referendo, e incluso el proyecto de reforma al Artículo 11 de la Constitución que establece la inviolabilidad del derecho a la vida con miras a implantar la pena de muerte y desconociendo abiertamente los instrumentos y los compromisos internacionales más importantes en materia de derechos humanos. Todas estas medidas en su conjunto afectan gravemente el disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de la población.

EL PROYECTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

El proyecto de reforma a la administración de justicia atenta contra el principio de separación de los poderes y contra la autonomía misma de la Rama Judicial. En primer lugar, bajo el pretexto presupuestario, el proyecto de reforma propone suprimir el Consejo Superior de la Judicatura, que sería reemplazado por un organismo de carácter temporal e intermitente en el que además se incluiría la presencia del poder ejecutivo. El Consejo Superior de la Administración de Justicia estaría conformado por los presidentes de las altas cortes, un funcionario de la carrera judicial, un miembro elegido por las facultades de derecho, el Ministro del Interior y de Justicia o el Viceministro de Justicia; su presidente sería elegido por el Senado. Debe señalarse que, debido a la fusión del Ministerio de Justicia con el del Interior, el actual Viceministro de Justicia está en posición subalterna, lo que cons-

tituye un inquietante indicio de la subordinación a la que se desea someter a la justicia respecto a las exigencias de seguridad interior y del modelo económico, a pesar de las justificaciones presupuestarias con las que se le presenta.

Las funciones de presentación de candidaturas para la obtención de cargos en la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado que incumben al Consejo Superior de la Judicatura serían asumidas por estas mismas jurisdicciones, así como por las facultades de derecho y la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Los riesgos de derivas clientelistas y corporativistas creados por esta disposición son obvios. Esta nueva composición responde manifiestamente a un deseo del Poder Ejecutivo de controlar este órgano.

El poder disciplinario sobre los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema y del Consejo de Estado será ejercido por una corte disciplinaria compuesta de magistrados elegidos por las facultades de derecho; el trabajo de los jueces también será evaluado y tal evaluación determinará su permanencia y ascenso en la carrera judicial, se trata así de castigar fallos como el del UPAC, sobre salarios, o los proferidos en salud, seguridad social o en temas como fumigaciones. Se coarta la profesión y el ejercicio de los abogados litigantes ya que los jueces y magistrados tendrán poder disciplinario sobre éstos. Todo esto, aunado al modelo administrativo señalado anteriormente, vulnera flagrantemente tanto la autonomía de los jueces y magistrados como el ejercicio profesional de los abogados, y pone en inminente peligro principios fundamentales como el debido proceso y el derecho a la defensa.

El proyecto además está orientado a reducir las facultades de control y de garantía de la Corte Constitucional. Ya en varias ocasiones el Gobierno, en cabeza del ministro Londoño, ha arremetido contra la Corte Constitucional, contra su rol en materia de control judicial y contra los fallos que se refieren a los derechos económicos, sociales y culturales. Para quitarle sus facultades se pretende introducir limitaciones a los recursos de inconstitucionalidad, a saber: 1)

El establecimiento de un plazo de caducidad de 2 años a partir de la promulgación de la ley como plazo máximo para iniciar demandas de inconstitucionalidad de las leyes. 2) La exclusión del control de constitucionalidad sobre el contenido de decretos que declaran la existencia de estados de excepción. 3) El establecimiento de una decisión definitiva sobre la constitucionalidad de las leyes anuales presupuéstales y del plan nacional de desarrollo, que excluye cualquier recurso posterior. 4) La instauración de un quórum para la declaración de inconstitucionalidad de actos legislativos (a la mayoría de miembros y no de votantes).

Con la reforma se excluye de control la declaratoria de los estados de excepción, es decir, que ya no podrá la Corte evaluar si realmente hubo o no una emergencia económica que justificara un estado de excepción o una afectación tan grave del orden público que justificara un estado de conmoción interior, sino que esa será una valoración discrecional del Presidente, que sólo podrá ser objeto de un debate político en el Congreso. Un aspecto que refleja con claridad el corte autoritario del Gobierno, es la reforma sobre el estado de excepción y en particular la idea de que la Corte Constitucional no debe tener la posibilidad de controlar materialmente el decreto que declara el estado de excepción.

Las nuevas redacciones propuestas para los artículos 230, 235 y 237 de la Constitución prevén el establecimiento de reglas coercitivas para la elaboración de decisiones de jurisprudencia y la imposibilidad de revocar estas decisiones: prevén, en efecto, la necesidad de una mayoría calificada y de una motivación precisa para modificar la jurisprudencia y la necesidad de señalarla como tal en el dispositivo de decisiones¹. De esta forma se pretende controlar lo que llaman el "activismo judicial" que ha desarrollado la Corte en las jurisprudencias que tutelan los derechos económicos, sociales, culturales o ambientales de la población, limitando así la función jurisdiccional a la elaboración tecnocrática, anacrónica e irreal de las decisiones.

Del mismo modo, la inspiración tecnocrática se manifiesta también en la importancia dada

al arreglo de los conflictos mediante arbitraje, lo que tiene el inconveniente de no cumplir con los criterios de independencia y de gratuidad del servicio público de la justicia, ya que se recurre a árbitros cuya designación es privada y cuya remuneración debe ser asumida por los justiciables, esto dificulta el acceso a la justicia de los más pobres que terminarán renunciando a la justiciabilidad de sus derechos. En efecto, la más grave consecuencia que ha tenido en Colombia el proceso de distorsión al que se ha sometido la figura de los Tribunales de Arbitramento, es que ellos se activan principalmente, como lo demuestran las estadísticas, sólo cuando se trata de cuantiosos procesos en los que el Estado es parte, lo que, además de desvirtuarlos como alternativa legítima para la solución extrajudicial de conflictos, atenta contra los intereses de la sociedad. Esta situación es bien conocida por el Gobierno, especialmente por el ministro Londoño, quien, no ha mucho tiempo, fuera apoderado de poderosas compañías en importantes procesos contra el Estado.

Sobre la Defensoría Pública, la nueva redacción del artículo 29 de la Constitución se refiere al nombramiento de un "defensor de los pobres" sin especificar a qué corresponde esta denominación. Además, se otorga a la Procuraduría la función de velar porque la defensa se ejerza eventualmente en beneficio de los acusados ausentes. Por supuesto esto reduce a estos acusados la posibilidad de verse representados efectivamente por un abogado elegido libremente.

EL PROYECTO DE REFERENDO

Este proyecto de ley que convoca el referéndum ha sido objeto de numerosas modificaciones, recortes y adiciones. Inicialmente, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez deseaba cuestionar la perennidad del Defensor del Pueblo y de la defensa pública. Sin embargo, la importante reacción de la sociedad civil y de la comunidad in-

1 Proyecto de Acto Legislativo No. 10 de 2003, artículo 10 y 12.

ternacional limitó estos propósitos. No obstante, debe considerarse que la reducción del presupuesto de estas instituciones es susceptible de producir efectos igualmente negativos a su funcionamiento. Actualmente, el proyecto de referéndum trata varios asuntos, incluyendo la reducción del Congreso a una sola cámara. Se ha señalado que estas reformas son parte del ajuste impuesto por el FMI para recorte del gasto público y que hacen parte de las cartas de intención suscritas con las instituciones financieras internacionales.

Lo más gravoso del Referendo es el punto 8, que se refiere al congelamiento a futuro de los salarios y las pensiones de los servidores públicos; inexplicablemente para los altos dignatarios hay un régimen de transición hasta el 2007 que favorece a los funcionarios de más altos ingresos: esa es la equidad del cuestionado Referendo.

En lo que se refiere a la administración de la justicia, el proyecto pretende suprimir dos instituciones esenciales: las contralorías, que se suprimen a nivel departamental y municipal, y se conservan sólo en la forma de Contraloría General de la República, que podrá solicitar apoyo en cuestiones técnicas; y las Personerías Municipales, con el pretexto de reducir gastos: "*lo que permitirá favorecer la inversión social*". Esta supresión supondrá dejar a las poblaciones de las zonas rurales sin recursos y sin protección ante los abusos de los poderes locales o de agentes armados de los que puedan ser víctimas.

Esta medida, combinada con figuras como zonas de rehabilitación y los poderes de policía judicial que el Gobierno desea otorgar a las Fuerzas Militares, tendría efectos desastrosos para las poblaciones más vulnerables en las zonas rurales más alejadas, así como a la exigibilidad social organizada por sus derechos a la tierra, al territorio o a un ambiente sano. En reciente fallo, la Corte Constitucional declaró inexecutable el voto global del referendo², la prórroga de los alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y ediles, las circunscripciones especiales de paz, la supresión de Personerías, al igual que la penalización de la dosis personal de drogas; sin em-

bargo, estas dos últimas, junto con las facultades de policía judicial para las Fuerzas Armadas, fueron incluidas en un nuevo proyecto de reforma constitucional presentado el 20 de julio de 2003.

REFORMA A LA FISCALÍA

El Acto Legislativo N° 3 del 19 de diciembre de 2002, modifica los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución Política de Colombia. La modificación introducida en el artículo 251 es preocupante. Este artículo, en su nueva forma, autoriza al Fiscal General para asumir directamente investigaciones y procesos "cualquiera que sea el estado en que se encuentren". De este modo, el Fiscal General cuenta con un poder discrecional muy grande para poder desposeer a determinados fiscales de los casos que están llevando. Considerando los numerosos cuestionamientos, tanto por parte de organismos internacionales como por parte de asociaciones de derechos humanos, de la actuación del actual Fiscal General, la atribución de este poder no puede más que suscitar una gran preocupación.

Ante el hecho de que la Fiscalía, autoridad a cargo de reunir pruebas y de acusar, que de hecho es parte en un proceso, disponga del poder de encarcelar o de ordenar medidas de investigación que suponen violaciones a las libertades (pesquisas en la propiedad privada, interceptaciones telefónicas y del correo ordinario, etc.), la creación de un juez de garantías que se encargue de estas funciones es evidentemente un progreso; pero esto supone que dicho control no sea realizado a posteriori, como se plantea.

Por otro lado, en el marco de esta reforma de la Fiscalía, se ha integrado el proyecto recurrente del Gobierno colombiano de otorgar funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas.

2 Corte Constitucional. Comunicado de Prensa sobre la Ley que convoca al Referendo, julio 9 de 2003, firmado por Eduardo Montealegre, Presidente.

Este aspecto de la reforma ha sido introducido en condiciones discutibles de procedimiento (sin discusión previa durante un debate) y, por esto, descartado por el Congreso; sin embargo, como ya se dijo, la voluntad del Gobierno es volver a presentar esta reforma, a pesar de que esta eventualidad está claramente descartada por la Constitución colombiana en aplicación de las normas internacionales relativas a la independencia y a la imparcialidad de las autoridades judiciales.

El proyecto insta un proceso claramente acusatorio, sin tener en cuenta las condiciones de ejercicio de la defensa. Sin embargo, el equilibrio de este tipo de procesos se basa en la igualdad de medios. Por tanto, una acusación que dispone de la fuerza y de los medios del Estado para reunir pruebas, debería enfrentar una defensa sólida, respetada, formada y que disponga de los medios materiales y económicos para llevar a cabo verdaderas investigaciones (búsqueda de testimonios, recopilación de pruebas, etc.), pero no se ha pensado ni previsto nada al respecto, salvo la pauperización de los recursos de la Defensoría del Pueblo y de la defensoría pública junto al cuestionamiento de sus funciones; con lo cual se están incumpliendo garantías constitucionales y tratados internacionales que obligan a la asistencia jurídica calificada e idónea para cualquier persona.

La nueva institución Fiscalía General de la Nación, creada con la Constitución de 1991, generó muchas expectativas frente a la lucha contra la impunidad en Colombia, se incrementaron sus recursos humanos y materiales, se fortaleció el CTI y los instrumentos de investigación; en materia de derechos humanos se creó la Unidad de Derechos Humanos y de DIH para garantizar un equipo de fiscales con competencia nacional, con recursos para hacer avanzar investigaciones de graves casos de magnicidios, masacres, desapariciones, desplazamiento forzado e infracciones graves al DIH, contando con el respaldo del Fiscal General y en condiciones de seguridad para garantizar la independencia e imparcialidad de sus actuaciones.

El fiscal Alfonso Gómez Méndez fortaleció esta unidad y respaldó las investigaciones; bajo

la administración de Luis Camilo Osorio, se da un retroceso en las investigaciones por crímenes de lesa humanidad y las graves violaciones a los derechos humanos, particularmente en lo que tiene que ver con los delitos cometidos por militares y paramilitares. Este retroceso ha sido denunciado por los mismos fiscales despedidos o exiliados ante las presiones externas e internas, en casos que involucran a miembros de la Fuerza Pública o a paramilitares, incluso señalándoles como infiltrados de la guerrilla, por ello podemos afirmar que ha habido un desmonte de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía, y poco respaldo a los fiscales que siguen tratando de avanzar estas investigaciones: en muchos casos las investigaciones están paralizadas.

La primera fase de labores de la Fiscalía coincidió con las conmociones interiores de Gaviria y de Samper: hubo criminalización del ejercicio legítimo de derechos, de la actividad profesional, de la protesta social y sindical, de la oposición política e, inclusive, de las acciones humanitarias; durante Gómez Méndez esta tendencia disminuyó. Actualmente, con Luis Camilo Osorio, se incrementa, como ocurre en el caso de monseñor Serna Álvarez. La Fiscalía hoy instrumentaliza el programa de reinserción para fundar temerarias acusaciones contra dirigentes cívicos, populares, sindicales, miembros de la misión médica y hasta de la Iglesia católica.

Se afecta de esta forma la exigibilidad social y política de los DESC por la criminalización de la protesta social y las capturas por sospecha; cuando los ciudadanos exigen sus derechos son coartados a través de diferentes mecanismos represivos, las organizaciones sindicales han sido minadas, bien sea porque sus miembros son perseguidos, judicializados, asesinados; si no aceptan los condicionamientos del Gobierno, sus empresas son liquidadas, como el caso de Telecom y lo que se pretende con el Instituto de Seguros Sociales y con Ecopetrol.

En materia de corrupción, que es uno de los obstáculos para la vigencia de los DESC, la Fiscalía de Osorio dio un giro a las investigaciones en

este periodo; los casos de Telecartagena, Dragacol, Chambacú, Planiep, Cajanal, TermoRío, entre otros, generaron un clima de impunidad en esta materia que corroe los dineros públicos.

SE PERSISTE EN GOBERNAR BAJO ESTADO DE EXCEPCIÓN PERMANENTE

Con la declaratoria de Álvaro Uribe Vélez del estado de excepción denominado conmoción interior a los tres días de su posesión, se regresa a la política de concentrar poderes legislativos en el Presidente y de afectar el Poder Judicial: se tomaron medidas lesivas y violatorias de los derechos humanos de los colombianos, se crearon nuevos impuestos para la guerra, se recortaron derechos y libertades con normas penales, se crearon zonas de rehabilitación donde predomina la represión y el control total sobre sus indefensos habitantes para evitar la oposición pacífica y social, se creó un ambiente de imposibilidad de exigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, pues el pretender hacerlos exigibles desencadena violaciones a derechos humanos como: detenciones ilegales, atropellos, persecución, judicialización, etc.

La Corte Constitucional declaró inexecutable varias de las medidas tomadas por este Gobierno al amparo de la conmoción interior y finalmente puso fin a la prórroga injustificada de esta medida, eso lleva a que se pretenda eliminar el control judicial de los estados de excepción reduciendo las facultades de la Corte Constitucional.

ESTATUTO ANTITERRORISTA

Otra tendencia de este Gobierno es llevar a rango constitucional el Estatuto Antiterrorista, mediante el Proyecto de Acto Legislativo 223 de 2003. *"Exclusivamente para prevenir casos de terrorismo, una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que las autoridades que ella señale, sin previa orden judicial, puedan interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación pri-*

vada, de personas sobre las cuales haya información de que están realizando conductas tendientes a la preparación o realización de dichos actos." La misma fórmula se aplica para empadronar la población y para restringir la circulación libre de personas. Además: *"Exclusivamente para prevenir casos de terrorismo, una ley estatutaria reglamentará la forma y las autoridades que podrán realizar detenciones y registros domiciliarios"*, sin orden judicial. Insiste en la militarización de la justicia al afirmar que la *"Fiscalía General de la Nación podrá conformar unidades especiales de policía judicial con miembros de las Fuerzas Militares"*³. Se trata de adaptar la Constitución a los afanes de la lucha antiterrorista que afecta derechos y libertades ciudadanas, desconociendo los tratados internacionales y la jurisprudencia sobre estos derechos reconocidos por la Corte Constitucional; en fin: reeditar el estado de sitio.

Esta reforma constitucional busca neutralizar los fallos de la Corte Constitucional que han defendido los derechos y libertades ciudadanos y han limitado al actual Gobierno en las medidas de la conmoción interior como ocurrió con la sentencia que le puso fin⁴.

En el mismo sentido se formula el proyecto de Ley Estatutaria, mediante el cual se adopta el Estatuto Nacional para enfrentar el terrorismo, presentado por el Gobierno ante el Congreso el 20 de julio de 2003.

DESCALIFICACIÓN PÚBLICA DE DECISIONES JUDICIALES

Ha hecho carrera dentro de este Gobierno la descalificación de las decisiones judiciales, haciéndose de manera pública e injuriosa. Casos como el del juez Vaca, acusado por el Ministro del Interior de ser un juez con vínculos con el narcotráfico por conceder una libertad confor-

³ El Acto Legislativo No. 10 de 2002 tenía el mismo objetivo modificando el artículo 116 de la C.N.

⁴ Fallo que declaró inconstitucional el Decreto 254 de 2002 que prorrogaba la Conmoción Interior, lo que significó la derogatoria de todas las medidas.

me a la ley, o como el del presidente Uribe que, a raíz del fallo del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca que ordena suspender las fumigaciones en todo el país, responde que mientras sea residente no suspenderá las fumigaciones, haciendo caso omiso de la independencia de los poderes públicos y de su obligación de acatar los fallos judiciales.

En este contexto, y dentro de la perspectiva de un cambio dramático en la concepción misma del Estado, con las medidas de limitación a la justicia combinadas con represión y control social para aplicar sin restricciones las medias de ajuste fiscal y reducción del gasto e inversión social; con privatizaciones que siguen el recetario del FMI y de la banca mundial, y con mayor pobreza y exclusión social, será muy difícil exigir y hacer justificables los DESC. Si las herramientas otorgadas por la estructura del Estado Social de Derecho, que encuentra sus fundamentos en la conceptualización de los DESC, no fueron suficientes para provocar la voluntad política de la clase dirigente para encaminar nuestro país hacia un desarrollo armónico, con equilibrio social y basado en el respeto por los derechos de todas y cada una de las personas que lo conforman, menos se puede esperar de una concepción estatal que desconoce sus obligaciones, mientras exige cada vez más a los ciudadanos y excluye y reprime a quienes se atreven a protestar y proponer formas alternativas, humanas y equitativas, de desarrollo social por una vida digna para todos.

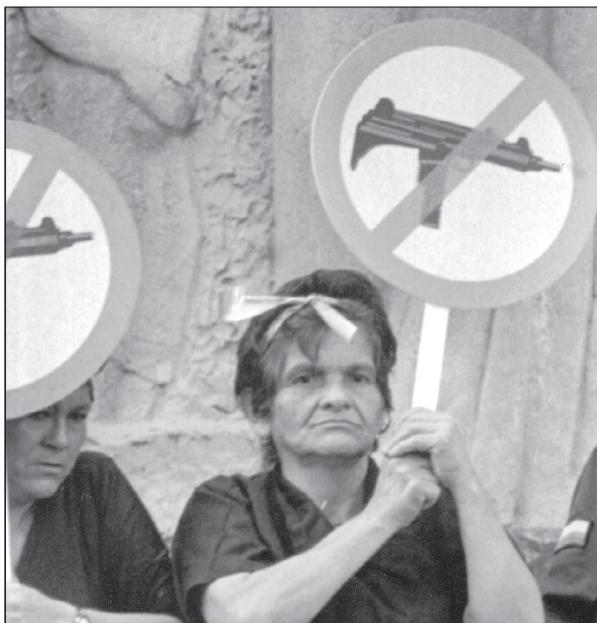


Comisión Colombiana de Juristas

Justicia

3

Retroceso en la protección de los DESC



Un elemento esencial del Estado social y democrático de derecho es la primacía de los derechos fundamentales, de tal forma que el Estado está constituido, en gran medida, para garantizar la efectividad de esos derechos. En Colombia, la acción de tutela y la Corte Constitucional han jugado un papel importante en la garantía y la realización de los derechos fundamentales de las personas, además de haber acercado la justicia a la gente del común y de haber propiciado la interpretación constitucional de las normas legales por parte de jueces y tribunales (Comisión Colombiana de Juristas, 2003).

En materia de derechos económicos, sociales y culturales la acción de tutela y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han sido objeto de reconocimiento internacional, hasta el punto de considerarse de las más progresistas a nivel mundial¹ (Commission on Human Rights, 2001). Este tipo de intervención judicial ha sido el único remedio que la población colombiana ha encontrado frente a los graves abusos, incumplimientos estatales e inequidades que otros órganos estatales han visto con desagrado durante décadas.

No obstante los beneficios tanto de la acción de tutela como de las decisiones de la Cor-

te Constitucional en cuestiones como la protección judicial de los derechos económicos, sociales y culturales y la conminación a que las autoridades públicas diseñen y ejecuten políticas públicas respetuosas de estos derechos, el gobierno de Álvaro Uribe ha planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, una reforma constitucional a la acción de tutela y a las funciones de la Corte Constitucional que restringe el acceso a esta acción para casos de afectación de derechos económicos, sociales y culturales, además de pretender acabar con la independencia de la rama judicial². Estas políticas están encaminadas a un desmantelamiento progresivo del Estado social de derecho, planteando un grave retroceso en materia de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

¹ Commission on Human Rights, *Report on the workshop on the justiciability of economic, social and cultural rights, with particular reference to the draft optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/CN.4/2001/62/Add.2, 22 march 2001.

² Proyecto de acto legislativo 10 de 2002 - Senado "por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia". El proyecto fue presentado el 29 de octubre de 2002 y posteriormente retirado porque el Congreso no disponía de tiempo suficiente para tramitarlo. El Gobierno plantea en el Plan Nacional de Desarrollo volver a presentar este proyecto.

Este proyecto de reforma tiende a restringir el acceso de las personas a la acción de tutela y su alcance y potencialidad para amparar los derechos fundamentales³. En cuanto a las facultades de la Corte Constitucional⁴, el proyecto tiende a limitar en buena medida el control abstracto de constitucionalidad, retrocediendo en los avances que ha hecho la Corte en distintos aspectos. Además, pretende reformar la estructura y funciones del Consejo Superior de la Judicatura⁵ para garantizar el control del ejecutivo en la administración de justicia.

RESTRICCIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Mediante esta reforma se proscibiría el acceso a la acción de tutela para casos de afectación de derechos económicos, sociales y culturales; de los derechos colectivos y del ambiente; de los derechos referidos en el artículo 93 de la Constitución, es decir, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que no estén contemplados en la Constitución; y de los derechos a los que hace referencia el artículo 94 de la Constitución, es decir, aquellos que no estando reconocidos en la Constitución o en los convenios internacionales vigentes, son inherentes a la persona humana, como el derecho al mínimo vital, mediante el cual se ha protegido en múltiples ocasiones los salarios y las mesadas pensionales en Colombia⁶.

Además, el proyecto elimina la regla mediante la cual todas las personas pueden interponer la acción de tutela en todo lugar y someter definitivamente la acción a reglamentaciones sobre la competencia de los jueces por razones territoriales. Con esta medida recaería sobre las personas la carga de estudiar quién es el juez competente; así, se restringiría en la práctica el acceso de todas las personas a la acción de tutela. Muy pocas personas están en la capacidad y tienen los conocimientos suficientes para definir apropiadamente la competencia de los jueces, de tal forma que quienes no tengan la posibilidad económica de contratar un abogado que los asesore en la materia, seguramente queda-

rán por fuera de la posibilidad de interponer una acción de tutela. El retroceso en cuanto al acceso a la justicia es evidente, sobre todo en materia de derechos económicos, sociales y culturales en donde existe un alto grado ciudadano de desconocimiento del alcance de estos derechos.

En la reforma se pretende condicionar las órdenes de tutela a la posibilidad jurídica y económica de cumplirlas; eso quiere decir que el juez de tutela debe verificar antes de dar la orden la existencia de recursos materiales expresamente destinados para hacerlas cumplir. No podrán dictarse órdenes de tutela que supongan alteraciones de leyes, ordenanzas o acuerdos del plan de desarrollo o de los presupuestos nacional, departamental o territorial. Así, el amparo de los derechos económicos, sociales y culturales que requiera de desembolsos y asignaciones presupuestales será imposible. De esta manera se restringiría en gran medida la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales⁷.

³ De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, "toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública".

⁴ La Corte Constitucional tiene bajo su responsabilidad la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Constitución Política, artículo 241.

⁵ El Consejo Superior de la Judicatura hace parte de la Rama Judicial y tiene, entre otras, las atribuciones de: administrar la carrera judicial; examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión; llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales, y dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

⁶ Véase entre otras sentencias: Sentencia T-378 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia T-1006 de 1999, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo; sentencia T-500 de 1996 M.P.: Antonio Barrera Carbonell; y sentencia T-126 de 1997, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

⁷ A través de esta figura se ha evitado la continuación indefinida de carencias del sistema de salud como la no provisión de medicamentos a personas portadoras de VIH/SIDA (T-177 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria Díaz), la negativa de vacunar a niñas y niños de escasos recursos (Sentencia SU-225 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz) y se ha ordenado la creación de un sistema de seguridad social en salud para las personas reclusas en las cárceles (Sentencia T-606/98 M.P.: José Gregorio Hernández).

En el mismo sentido, la reforma propone la prohibición para los jueces de tutela de imponer a los accionados obligaciones de “imposible cumplimiento”. Si se aprueba la reforma, el juez tendrá que verificar antes de proferir la orden la posibilidad de cumplirla por parte de la autoridad o el particular contra quien se interpuso. Así mismo, las autoridades públicas o los particulares destinatarios de la orden podrán excusarse de su cumplimiento alegando la imposibilidad material o jurídica de cumplirla. La reforma entraría en abierta contradicción con la esencia misma de los derechos humanos. La Constitución estaría reconociendo unos derechos fundamentales (a la vida, a la libertad, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, al debido proceso, etc), pero a la vez estaría admitiendo que, en algunas oportunidades (según el criterio de los jueces o de las autoridades públicas), tales derechos serían “de imposible cumplimiento”.

DEBILITAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es, sin lugar a dudas, la institución estatal que ha contribuido de manera más decisiva al desarrollo de los derechos humanos en el país. La Corte ha abierto caminos hacia el pleno reconocimiento y ejercicio práctico de los derechos y ha logrado marcar derroteros importantes para el Estado como garante y protector de los derechos de las personas. El hecho de que el Gobierno pretenda ponerle cortapisas y debilitar a la Corte Constitucional denota su grave falta de compromiso en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política en materia de derechos humanos.

En primer lugar, el proyecto propone la imposibilidad de demandar leyes después de dos años de su expedición. Así, quedaría fuera de control constitucional toda la legislación dictada antes de la expedición de la Carta Política, como por ejemplo el Código Civil, el Código del

Trabajo o el Código de Comercio y todas aquellas leyes que por cualquier razón no fueran demandadas dentro de los dos años siguientes a su expedición. Esa propuesta tiende a restringir en gran medida el ejercicio del control constitucional y en consecuencia la armonía del ordenamiento jurídico con la Carta Política. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, la restricción es muy grave en la medida en que las políticas públicas de destinación de recursos y metas programáticas tienden a hacerse inconstitucionales no por su formulación, sino por sus efectos prácticos⁸. De ser aprobada la reforma, si estos efectos se hacen evidentes dos años después de la expedición de las leyes, no podrían corregirse pese a ser inconstitucionales.

En segundo lugar, el proyecto sugiere la imposibilidad de la Corte de dar órdenes en los procesos de constitucionalidad. Esto significa que la Corte se deberá limitar a decir si la norma en cuestión es constitucional o no, y no podrá ordenar que, por ejemplo, el Congreso expida dentro de cierto tiempo una nueva ley que reemplace la que se declaró inconstitucional, o que se les restituyan a las personas dineros que hayan pagado con base en una norma declarada inconstitucional. Además se eliminarían las potestades que hoy tiene la Corte de modular los efectos de sus fallos en el tiempo y la interpretación de las normas que son sometidas a su consideración.

El Gobierno también pretende, a través de la reforma constitucional, eliminar la potestad de la Corte para extender sus fallos a normas que no hayan sido objeto de acusación expresa, y para ampliar o reducir las personas o eventos a las que tales normas se apliquen. Esto significa que la Corte no podrá, de ser aprobada la reforma, pronunciarse sobre normas que tengan una relación necesaria con la norma deman-

⁸ Buen ejemplo de ello fue el caso del sistema de financiación de vivienda a largo plazo conocido como el UPAC, el cual demostró sus efectos de inconstitucionalidad dos décadas después de su expedición y por ello fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. Al respecto ver sentencia C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández.

dada ni incluir como destinatarias de una norma a personas que, aunque no aparezcan mencionadas expresamente en la norma, lógicamente deban ser consideradas como beneficiarias de la misma⁹.

VULNERACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DE LA RAMA JUDICIAL

La separación y la independencia de las ramas del poder público se constituyen como elementos esenciales del Estado de derecho y de la democracia. La independencia de la Rama Judicial, particularmente respecto del poder ejecutivo, es fundamental para garantizar una administración de justicia libre de injerencias y presiones por parte del Gobierno. El Estado colombiano ha sido destinatario de múltiples recomendaciones a este respecto por parte de las instancias internacionales de protección de los derechos humanos¹⁰. Entre las recomendaciones más recientes en este sentido están las de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, señora Radhika Coomaraswamy, quien al respecto señaló:

“La Relatora Especial exhorta a las autoridades de los tres poderes del Estado a que respeten y garanticen con toda firmeza la autonomía y la independencia de los funcionarios del sistema judicial, y velen por que el poder judicial ejerza sus facultades inmanentes para administrar justicia como se estipula en las leyes, decisiones y medidas adoptadas o promulgadas por el Estado”¹¹.

No obstante, el Gobierno colombiano, se ha manifestado preocupado por la falta de control y coordinación de la Rama Judicial por parte del Ejecutivo¹². En el proyecto de reforma a la justicia se propone eliminar el Consejo Superior de la Judicatura y asignarle sus funciones a un nuevo cuerpo denominado Consejo Superior de la Administración de Justicia. En ese Consejo participará directamente el Ministro del Interior y de Justicia. De ser aprobada esta propuesta de reforma constitucional, se avalaría la inter-

vención directa del Poder Ejecutivo en la administración de la Rama Judicial y por ende en la rama misma. Como resultado de lo anterior se vulneraría la separación e independencia de las ramas del poder público, principio fundamental de la democracia y del Estado de derecho.

Otra medida que el Gobierno pretende instituir, es una nueva figura en la administración de la Rama Judicial denominada la “Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial”. Sobre esta Dirección, el proyecto sólo dice que será una entidad administrativa autónoma a cuyo cargo estará la administración de la Rama Judicial. Sin embargo, el proyecto habla de un Director Ejecutivo de la Rama Judicial que se encargará de ejecutar el presupuesto de la justicia, de recaudar los ingresos a los que el Estado tenga derecho por la prestación de dicho servicio y de dar el apoyo material necesario a todos los componentes de la rama. La propuesta de reforma no establece cómo se elegirá este Director Ejecutivo, ni de quién dependerá funcionalmente. Así se abre la puerta para que este cargo sea provisto por el Ejecutivo y en consecuencia se dé lugar a la intervención directa del Gobierno en la Rama Judicial.

Finalmente, el proyecto de reforma prevé que el Presidente dicte la ley estatutaria de la administración de justicia o la modifique para poner en funcionamiento el nuevo sistema de administración de la Rama Judicial. Esta propuesta es una clara intervención del Gobierno en materias que le corresponden al Congreso de la República.

⁹ Así sucedió en el caso de la demanda de inconstitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “Cambio para Construir la Paz”. En su sentencia la Corte encontró viciado el trámite de algunos artículos demandados, pero a su vez la Corte encontró que sin esos artículos carecía de sentido la ley en su totalidad y la declaró inexecutable. Sentencia C-557 de 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰ Véase por ejemplo: Relator Especial de la independencia de Jueces y Abogados, Documento ONU E/CN.4/1998/39/ADD.2, párrs. 177-179.

¹¹ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 58 período de sesiones, Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género, violencia contra la mujer, E/CN.4/2002/83/Add.3, 11 de marzo de 2002.

¹² Véase Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006*, Bogotá, noviembre 2002, págs. 49 y 50.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³, el Estado colombiano está obligado a mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos a través de medidas que sean deliberadas, concretas y orientadas hacia la plena efectividad de los derechos reconocidos¹⁴. El Estado no puede adoptar políticas, medidas, o normas jurídicas que, empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, tal como lo pretende el Plan Nacional de Desarrollo en su política de “racionalización del servicio de justicia”.

Si bien, el Pacto no limita a los Estados en el objetivo de que logren la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales “por todos los medios apropiados”, también consagra la obligación de utilizar todos los medios de que disponga para hacer efectivos estos derechos. De acuerdo con ello, los Estados deben ofrecer recursos judiciales y otros recursos efectivos para hacer justiciables los derechos reconocidos en el Pacto, por ejemplo, para que puedan ser disfrutados por todas y todos, sin discriminación, como señala el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Gracias a ello el Comité, basado en la competencia jurídica y la experiencia práctica de sus miembros, puede formular recomendaciones y sugerencias específicas a los Estados en materia de legislación, política pública o de otra índole para ayudarlos a cumplir con sus obligaciones en virtud del Pacto. Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es claro que cuando un derecho reconocido en el Pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial, es necesario establecer recursos judiciales en dirección a la satisfacción del derecho¹⁵. En este sentido, modificar la acción de tutela para impedir su acceso en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales es un retroceso en el reconocimiento y garantía de estos derechos y una muestra de la intención de dismantelar el Estado social de derecho.

Debilitar el Estado social de derecho es cerrar vías para que los conflictos sociales y políticos se resuelvan institucionalmente y favorecer el descontento generalizado de la población ante la carencia de un reconocimiento institucional de la necesidad de enfrentar de manera obligatoria las dificultades de discriminación y desigualdad social. Esa no es la vía para superar la crisis colombiana, tanto en materia de orden público como económica y social. La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado la importancia de tomar medidas preventivas, no sólo coyunturales, sino también estructurales, es decir, medidas para velar por que las crisis no se presenten o no se repitan, enfrentando las causas de la inseguridad, entre ellas la dominación y la discriminación. Entre estas medidas es fundamental el desempeño de mecanismos de protección de derechos humanos, el fomento a la igualdad, la tolerancia y el respeto y el cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos. Asimismo, la Alta Comisionada recuerda los compromisos asumidos por los Estados en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, bajo un enfoque amplio y universal de los derechos humanos que exige que los Estados concedan igual importancia a todos los derechos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. En ese marco recuerda también que la extrema pobreza sigue siendo una de las más graves causas de la inseguridad humana, como lo reiteró la Asamblea General de Naciones Unidas en la Declaración del Milenio¹⁶.

¹³ Colombia aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante la Ley 74 de 1978.

¹⁴ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

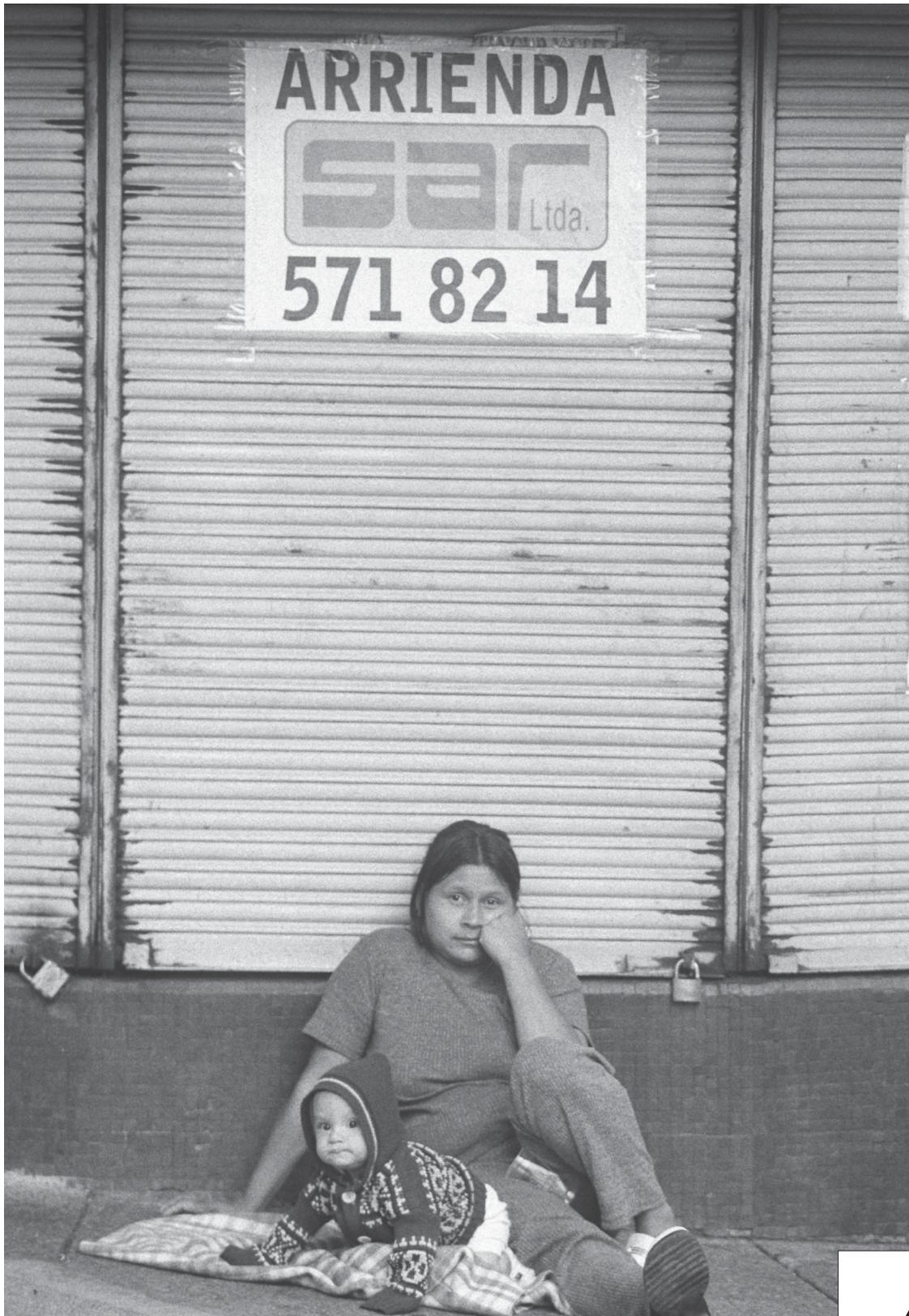
¹⁵ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general No. 9*, párr.9.

¹⁶ *Los derechos humanos como marco de unión*, Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia mundial sobre derechos humanos, presentado a la Comisión de Derechos Humanos, documento de Naciones Unidas E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002.

Por consiguiente, el Estado colombiano no puede ignorar el acuerdo que la comunidad internacional comparte sobre la importancia de enfrentar de manera completa las causas de la inseguridad. Igualmente, el Estado no puede retractarse de su compromiso de buscar el respeto íntegro y amplio de los derechos humanos, de enfrentar la discriminación, la dominación, la pobreza y permitir un marco pluralista y de respeto a la diversidad. El marco político estatal más idóneo para cumplir esos fines es el del Estado social de derecho. Por consiguiente, las políticas de desmantelamiento progresivo del Estado social de derecho se demuestran como uno de los puntos más preocupantes del actual Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Colombiana de Juristas, 2003. *El papel de la Corte Constitucional y la tutela en la realización del Estado social de derecho*, Opciones Gráficas Editores Ltda. Bogotá, 82 p.



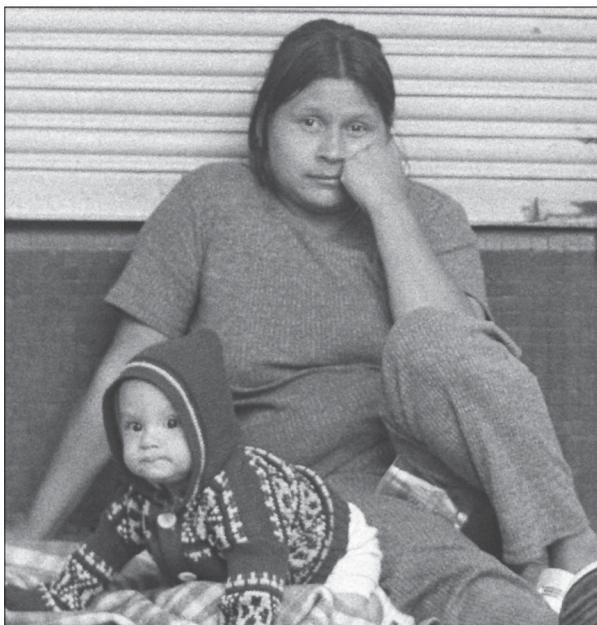
Luis Jorge Garay

Política Económica

4

Políticas públicas y garantía de los DESC

Luis Jorge Garay*



LAS MANIFESTACIONES DE LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA

Colombia se encuentra en una de las crisis sociales y económicas más agudas vividas en varias décadas, como producto de la confluencia simultánea de múltiples problemas. En el plano económico esta crisis se manifiesta en una reducción estructural en el ritmo de crecimiento, ocasionada no solo como efecto de un patrón de desaceleración de la inversión y la innovación tecnológica en el país, desde finales de los 70, que llevó a un proceso de desactivación productiva temprano incluso en relación con los países de tamaño medio y grande de América Latina, y que tiene que ver no solo con la violencia y el narcotráfico, sino con características más estructurales, relacionadas con la ausencia de una verdadera concepción empresarial en el país.

El problema fundamental generado con esta tendencia es que progresivamente la economía colombiana ha ido perdiendo factores de crecimiento estructural. Esto se traduce en la actualidad en la ausencia de sectores productivos líderes, que aseguren al país unos ritmos de crecimiento mínimos necesarios para revertir el empeoramiento de los indicadores sociales y, al

mismo tiempo, contrarrestar el empobrecimiento que ha venido sufriendo la población colombiana en los últimos años.

Vale la pena recordar que en los últimos años el ingreso *per capita en dólares* ha caído alrededor de un 25%. Esto implica un indicador de empobrecimiento promedio, agudizado por un deterioro en las condiciones sociales de amplios núcleos poblacionales, que ha implicado una mayor concentración del ingreso y de la riqueza, y un mayor deterioro de las condiciones de vida de los estratos más desfavorecidos (0, 1 y 2).

En la medida en que la economía y el sistema productivo no retome niveles de crecimiento adecuado, superiores al 4,5% al año, evidentemente cualquier política social no podrá ser sostenible en el tiempo, todavía más si no se acompaña de profundas transformaciones en la tributación u otras formas redistributivas.

* Economista e investigador social. Conferencia dictada con base en: Garay, Luis Jorge (director académico), *Colombia: Entre la exclusión social y el desarrollo. Propuesta para la transición a un Estado Social de Derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002, y Garay, Luis Jorge (2002), *Economía política de la exclusión social en Colombia*, Bogotá.

Bajo la concepción de Estado Comunitario, se está planteando, al menos como propósito, mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos pero sin que hayan tomado todavía las decisiones más radicales que, dadas la profundidad y el carácter de la crisis, son necesarias para asegurar que se pueda llevar a la práctica las metas de la política social, como se verá más adelante.

En segundo lugar, la crisis social en Colombia hoy tiene unas características peculiares a diferencia de lo que se había vivido en los últimos años.

Cuando se observa que la pobreza ha alcanzado al 60% de la población colombiana, y la indigencia al 25%, que el coeficiente de concentración de riqueza y de ingresos en Colombia hoy es más alto que a finales de los setenta, que más del 60% de la población económicamente activa se encuentra en la informalidad, y que el nivel de desplazamiento humano tanto por la violencia como por otras condiciones de expulsión del campo ha configurado una de las tragedias humanitarias de mayores dimensiones en el mundo, al mismo tiempo en que el ingreso *per capita* ha caído, se puede pensar que las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales han visto deteriorarse el nivel que tenían hace ya más de diez a quince años.

En tercer lugar, hay que enfatizar que la crisis en Colombia no es solamente de pérdida de crecimiento económico. Esta es una condición para que las políticas públicas activas orientadas a la redistribución del ingreso y al mejoramiento de las condiciones de vida puedan ser efectivas y sostenibles para garantizar un mejoramiento del desarrollo humano de la sociedad¹.

También es necesario recordar que una mejor distribución del ingreso es necesaria para generar condiciones propicias a un mayor crecimiento económico. Políticas públicas que busquen afectar el mejoramiento de la distribución del ingreso también son políticas que coadyuvan al crecimiento económico. Infortunadamente, en Colombia gran parte de la población está al margen del proceso de crecimiento económi-

co, y por lo tanto el país está perdiendo una amplísima proporción de su capacidad productiva y riqueza humana colectiva, socialmente necesaria para generar riqueza en la nación. Por eso es claro que una política de generación de riqueza y desarrollo social es insostenible marginando progresivamente a la gente.

En cuarto lugar, uno de los problemas más agudos que tiene relación con los anteriores es que la crisis fiscal de Colombia hoy es de carácter estructural y de mayor profundidad que lo vivido el país en las últimas cuatro décadas.

Es un problema estructural que ha venido acumulándose incluso desde la década de los ochenta, postergándose la adopción de políticas y correctivos oportunos, al punto de que hoy día muchos de esos problemas se han convertido en asuntos impostergables. Uno de ellos es el problema pensional manifestado en que hoy el Estado ya no cuenta con fondos para cumplir la deuda pensional contraída con los jubilados y con las personas a punto de jubilarse. Entonces, se hace urgente volver a redefinir un pacto social para acordar cómo cumplir los compromisos públicos contraídos.

El no haber hecho los correctivos oportunamente ha llevado a un crecimiento desmesurado de la deuda pública interna y externa del país, especialmente a partir del año 1996. En los últimos 6 años la deuda pública se ha duplicado en términos del PIB, al pasar de 30% al 64%.

Es un ritmo que resulta insostenible en una economía sin crecimiento. En el último quinquenio el crecimiento promedio de la economía colombiana es tan solo del orden del 1% anual, haciendo que el peso y la carga del servicio de la deuda se haya aumentado más que proporcionalmente, al pasar del 3% del PIB en 1995 a más del 10% en 2002, mostrando la urgencia de tomar definiciones sobre la sostenibilidad de la deuda, que si no se afrontan, pueden conducir al país a una crisis de deuda

¹ Según el Banco Mundial, se requeriría un crecimiento anual de al menos el 4% al año para el resto de la década para reducir la pobreza al nivel pre-recesión (1998).

sin precedentes desde la Gran Recesión de los años treinta.

En quinto lugar, hay una crisis de institucionalidad, no sólo administrativa sino también, financiera, relacionada con el manejo de recursos públicos y con la distribución de responsabilidades públicas entre el nivel nacional y los niveles departamental y municipal.

La descentralización política como una necesidad para la democracia y la gobernabilidad en el país, no estuvo acompañada con una verdadera descentralización económica, financiera y administrativa, que garantizara que los recursos transferidos mejoraran la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo en lo territorial y local. Por el contrario, se ha reproducido una crisis de legitimidad y gobernabilidad en muchas regiones causada no sólo por la violencia promovida por actores ilegales, sino por la insuficiencia de presencia del Estado, y no solo militar, especialmente en la prestación de servicios públicos y desarrollo social.

La transferencia creciente de recursos a localidades, en muchos lugares y ocasiones, se ha ido "esfumando" a través de diferentes formas de corrupción o de captura del Estado por parte de actores ilegales, clientelas políticas tradicionales y otros grupos de poder, las cuales han llevado a la reproducción de un fenómeno de desviación de recursos públicos en la contratación y compras oficiales y el embargo abusivo del erario (por demandas fraudulentas), que han erosionado enormemente las posibilidades en la prestación de servicios públicos.

De ahí la urgente necesidad de replantear las responsabilidades en lo local, territorial y nacional. Si no se aborda este tema, que es político pero también administrativo, evidentemente muchas de las regiones del país no van a tener opciones de, por lo menos, mejorar las condiciones de vida de su población.

En estas circunstancias, el dilema de cómo avanzar en la construcción de un Estado social de derecho, con cumplimiento adecuado de los derechos económicos, sociales y culturales, pasa directamente por definir cómo se debe afrontar la crisis, a cargo de qué grupos sociales y en

beneficio de quiénes se deberá abordar la resolución de la crisis. Y éstos son todos temas de economía política.

EL PROBLEMA DE LA DEUDA

Hoy más del 53% del presupuesto del gobierno central está destinado al pago del servicio de deuda pública interna y externa. Esto, aunado a los gastos enormes ya comprometidos en defensa, seguridad y justicia, implica que hay una proporción muy reducida del presupuesto nacional susceptible de ser orientada a políticas sociales por parte del gobierno central.

En estas circunstancias, la pregunta es si el pago de la deuda no estaría comprometiendo seriamente la obligación de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. La respuesta es afirmativa, en el sentido de que el pago de la deuda -tanto amortizaciones como intereses- implica la orientación y utilización de recursos públicos escasos para poder mantener el financiamiento de la economía. Surge entonces la pregunta de si dejando de pagar la deuda se resolvería la restricción fiscal para tener una política social más comprometida. Abordar este interrogante requiere suma objetividad y cautela.

El país, que sigue manteniendo una presencia importante en el mercado de capitales, está aumentando progresivamente el monto de su deuda, de modo que recibe en nuevos préstamos más de lo que está pagando por amortización. Así, si se dejara de pagar en un momento dado, obviamente no va a conseguir nuevos préstamos y entonces no podría contar con el financiamiento adicional que se obtiene por vía del endeudamiento nuevo.

El problema central está en las condiciones financieras, plazos e intereses. En el capitalismo de hoy las condiciones son absolutamente onerosas en comparación con la financiación al desarrollo en la década de los setenta, por ejemplo. A comienzos de esa década en Colombia, el crédito externo se contrataba a más de 22 años la tasa de interés en dólares era de 5,5%, en

promedio; actualmente, el plazo promedio de la deuda externa es inferior a los 9 años, y la tasa de interés en dólares 11%, en promedio, con un período de gracia inferior a un año y medio, cuando hace 30 años era del orden de 5-6 años.

¿Qué ha cambiado en estos 30 años? Sencillamente la financiación externa se ha transformado, de una financiación al desarrollo a cargo de organismos multilaterales y agencias de crédito bilateral, a una financiación empresarial y comercial, y, por lo tanto, ya no es una financiación orientada básicamente a promover el desarrollo sino dirigida a promover las inversiones financieras en condiciones de mercado. En semejante situación, para los países en desarrollo, la deuda se puede convertir en un gran obstáculo a sus posibilidades de desarrollo, pero no únicamente por el nivel de su deuda, sino también, y fundamentalmente, debido a sus condiciones financieras.

El peso de la deuda en 30 años para Colombia se ha más que duplicado en términos de la carga financiera que implica por dólar prestado. Además, hace 30 años Colombia, por lo menos, con la deuda externa financiaba la construcción de hidroeléctricas y otras obras de desarrollo; hoy, el 85% de la deuda externa está utilizándose para repagar deuda antigua; es decir, que la parte de la deuda destinada a la inversión es una porción mínima. Y dado que estos recursos no se invierten, no se genera capacidad de pago, como sucede con una familia que se endeuda simplemente para consumir, sin invertir para generar ingresos futuros.

En ese sentido, las condiciones financieras de la deuda externa se constituyen en una carga onerosa para el desarrollo, por estar implicando una transferencia neta de excedentes de los países en desarrollo a los acreedores internacionales. Colombia, en intereses de deuda pública externa, tiene que pagar al año de su PIB; con estos recursos se podrían proveer algunos servicios públicos de educación, salud y parte de la seguridad alimentaria a la población que no tiene acceso a estas necesidades en el país.

Pero ello no implica que la alternativa de dejar de pagar la deuda, asegure el problema social, puesto que se podrían ahorrar temporalmente parte de los intereses, pero en el mundo de hoy ésta llevaría a un aislamiento del país que no tendría más financiación por un tiempo y no tendría los recursos "nuevos" suficientes para poder abordar tanto las obligaciones financieras internas como el mejoramiento de algunos gastos de servicios públicos. Es de recordar que el país ha recibido financiación externa "nueva" por 1,7% del PIB al año en el último quinquenio, incluso superior al valor de los intereses.

Pero el problema no es solo que la deuda externa se haya duplicado en los últimos 6 años. El desajuste fiscal es tan alto que además el país ha incrementado progresivamente su nivel de endeudamiento interno, a través de la colocación de bonos en el mercado interno de capitales suscritos por entidades del sector público que antes tenían excedentes, como Ecopetrol, Telecom y el Instituto de Seguros Sociales, y por entidades del sector financiero.

Este endeudamiento interno ha llevado a la situación paradójica en la cual los principales acreedores domésticos del país son unas 5 entidades estatales que varias están al borde de un colapso financiero: el Instituto de Seguros Sociales y Telecom, entre otras.

Más paradójico aún es el hecho de que las condiciones de financiación interna son equiparables. -y en algunos casos más onerosas- que las del endeudamiento externo.

Uno de los desafíos más graves que enfrenta el país es el de cómo reducir los enormes excedentes que la deuda absorbe del Estado, para poder destinar dichos recursos a cumplir con funciones sociales. Infortunadamente, la única posibilidad es la reducción y el mejoramiento de las condiciones financieras, y uno de los asuntos más importantes que hay que enfrentar tiene que ver con el mercado de los TES (Títulos de Tesorería) -los bonos que coloca el Estado en el mercado interno de capitales-. para que no sea tan oneroso para el sector público.

En conclusión, la moratoria declarada de manera unilateral por el país no sólo sería una postergación del problema y **no** una resolución, sino que podría agravarla en el mediano plazo. La única posibilidad sostenida es lograr una redefinición de las condiciones financieras de la deuda tanto interna como externa, para aliviar en dos de los diez puntos porcentuales del PIB que representa el servicio de deuda. Un mejoramiento de las condiciones financieras de la deuda para liberar un 1-2% del PIB resultaría muy adecuado para contribuir a una salida sostenible a la crisis.

Eso implicaría que parte del ajuste lo tendrían que absorber los acreedores de la nación bajo condiciones "negociadas". Ese paso no se da por múltiples razones: implicaría definitivamente un enfrentamiento con la comunidad internacional - no sólo los tenedores de bonos internacionales del país, sino el Banco Mundial, el BID y el FMI-, y afectaría seriamente el mercado interno de capitales y al sector financiero.

LA ESTRUCTURA DE PRIVILEGIOS Y PREBENDAS

En Colombia, como consecuencia de la caída del ritmo de crecimiento estructural, de la estructura de privilegios y prebendas, y el nivel de evasión y elusión tributarios, se puede concluir que en el país no se ha logrado un esfuerzo fiscal efectivo suficiente, a pesar de que cada año se realiza una nueva reforma tributaria. Es decir que lo que tributan los contribuyentes (que no evaden) está muy por debajo, en términos del PIB, de los recaudos que se obtienen en países como Chile, Costa Rica u otros países de desarrollo similar. Hoy Colombia, contando incluso con el impuesto al patrimonio para "seguridad democrática", tiene un esfuerzo fiscal de un 17-18% del PIB.

En Chile ese porcentaje es 23%, en Costa Rica es superior al 21% y en Colombia tradicionalmente era inferior al 13%, y ello como consecuencia de una estructura que hace que ciertos grupos sociales privilegiados no paguen

debidamente impuestos. Esto se manifiesta en el hecho de que la elusión y la evasión tributaria hoy superan el 3,3% del PIB, pero además el conjunto de deducciones y prebendas en favor de unos, sin una clara justificación social, es superior al 2,0-2,5% del PIB.

Quiere decir que un grupo reducido deja de tributar al Estado una cantidad cercana al 4,0-4,5% del PIB, y éste es un problema de fondo, pues no se trata de que la sociedad no haga un gran aporte en tributos sino que un número reducido de personas que concentran riqueza, usufructúa su lugar de privilegio para no cumplir debidamente con su deber tributario.

Resalta a todas luces la necesidad de una decisión y voluntad política suficientes para recortar drásticamente los privilegios injustificados y avanzar en una verdadera lucha antievasión y anticorrupción, lo cual tendría un carácter mucho más progresivo y eficiente en la recaudación de impuestos.

LA CORRUPCIÓN

El tercer factor en esta crisis lo desencadena el nivel de corrupción, o el nivel de pérdida de recursos públicos a favor de unos pocos y en contra de la provisión de servicios para la población más necesitada.

Muy pocos países, incluso en América Latina, tienen el crecimiento del gasto público respecto al tamaño de la economía como el que ha tenido Colombia en 12 años, a pesar de haber implantado la apertura y la reforma estructural, y de haber buscado avanzar en la modernización institucional y la reducción y reforma del Estado. En efecto, en medio del proceso de reforma estructural, desregulación, privatización y apertura de la economía implantado en el país en los noventa, se observa como caso peculiar un marcado aumento del tamaño del Estado en la medida en que el gasto del sector público no financiero subió de un 23% a un 34% en 1999-2000 —más del setenta por ciento del aumento en gastos corrientes y con un aumento de 1,4 puntos del PIB en el pago de intereses de la deuda—.

Este incremento del gasto público se compensó parcialmente con la adopción de cinco reformas tributarias en el período 1990-2000, elevándose en más de dos y medio puntos porcentuales del PIB los ingresos tributarios del gobierno central. Ahora bien, dado que los gastos corrientes aumentaron de un 9% a un 16% y los de capital entre un 2,4% y un 3,2% del PIB en la década, el déficit del gobierno central se incrementó sustancialmente del 1,5% en 1992 al 3% en 1995, 5,4% en 1998, 7,5% y 5,9% del PIB en 1999 y 2000, y que se produjera un rápido endeudamiento al pasar de un 15% del PIB en 1991 al 17,8% en 1997, 29,6% y 45% en 1999 y 2001 —con una creciente importancia del endeudamiento interno al pasar del 3,6% del PIB en 1991 al 23,4% en 2001—.

La pregunta entonces es: ¿a qué sectores se orienta el gasto público? ¿A quién favorece el gasto público? El análisis muestra que una parte importante del crecimiento del gasto público se explica por el gran incremento que han tenido los gastos en algunos sectores como defensa, seguridad y justicia. El gasto público en defensa y seguridad se incrementó de un 1,7% del PIB en 1991 a un 3,5% en 2001 y el de justicia de un 0,5% a un 0,98% del PIB. Obviamente, debe tenerse en cuenta que en los años ochenta el gasto en defensa y seguridad era bajo respecto al tamaño de la economía, y esto por varias razones. Principalmente, porque tradicionalmente en Colombia ciertas clases poderosas han creído más en la financiación de ejércitos “privados” que en la instauración de un verdadero Estado democrático de derecho.

Por otra parte, se aumentó sustancialmente el gasto social del 8% en 1990 a un 16% del PIB en 1999, sobresaliendo el de salud (de 3,5% en 1993 a 5,5% del PIB en 1999, seguridad social de 2,5% a 4,7% del PIB) y educación del 3,2% al 4,7% del PIB. El interrogante que surge por qué habiéndose duplicado el gasto social, no se observan efectos paralelos en el mejoramiento de la calidad y cobertura de servicios públicos para las poblaciones más desfavorecidas.

En el campo educativo el nivel de cobertura en primaria no ha aumentado significativa-

mente en la última década, permaneciendo por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (89,4% vs. 93,3% en 1997) y la calidad sigue presentando serios problemas en la educación pública, y también en la privada, como se desprende de los resultados de pruebas internacionales y nacionales.

En salud se presenta una situación similar: si bien se aumentó la cobertura de un 23% a un 52% entre 1992 y 2000, no se alcanzó la universalidad prevista con la Ley 100. Si ha aumentado el gasto público social, ¿por qué se ha agudizado la crisis social, particularmente después de la crisis económica de 1998?

Una de las principales razones, no la única, es que ha habido desviación, ineficiencia malversación de los recursos públicos orientados hacia esos propósitos. No solo a nivel nacional, sino fundamentalmente a nivel territorial y local se han instalado unas lógicas de desviación y malversación, patrocinadas por una serie de factores políticos como una confluencia entre el clientelismo de caciques locales, nuevos agentes de poder ilegales, armados en las regiones y, también, ciertos agentes enquistados en la administración pública.

Entonces uno de los temas centrales en Colombia es cómo no sólo aumentar aún más el gasto público sino también mejorarlo sustancialmente.

Junto al desafío central que plantea la crisis fiscal estructural del Estado colombiano, se presenta también el desafío de definir un nuevo arreglo de economía política que defina la manera como serán prestados los servicios esenciales, con un estricto escrutinio social de los recursos públicos orientados para tal fin, para garantizar un aumento progresivo de la calidad y cobertura de los servicios públicos sociales a favor de la población más desfavorecida.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Existen por lo menos dos temas que son centrales en el diseño de la política pública educativa y en la administración de los recursos públi-

cos: un primer tema tiene que ver con el hecho de que en Colombia la educación no ha adquirido la valoración social que le debe corresponder, lo que hace que sea concebida como un asunto más de carácter particular-privado.

En Colombia, a diferencia de muchos países latinoamericanos, la participación privada en el sector educación es ligeramente inferior a la pública (el gasto público alcanza el 4,7% del PIB y el privado al 4,1%). Mientras en países como Argentina, por ejemplo, la educación en niveles básico y secundario es pública en una altísima proporción, y la educación universitaria ha sido fundamentalmente pública.

Además, algo muy grave es que la educación privada muestra niveles de calidad muy bajos a nivel internacional y equiparables a los de ciertas formas de provisión de educación pública como las de escuelas en concesión y de Escuela Nueva.

La educación pública se ha venido desplazando en el Distrito Capital y en otras regiones, hacia una forma de "cuasi-privatización", a través de dos métodos: el sistema de concesiones, que consiste en asignarle a un colegio privado la concesión de instituciones públicas, a través de un pago para la provisión de la educación a población objetivo de estratos 1, 2 y 3, con la idea de que los estándares de calidad y los niveles de administración de esos colegios concesionarios son más eficientes, entre otras razones, porque su proceso de evaluación y de promoción ajeno a las presiones del magisterio. Y con la idea, por lo tanto, de que es una estrategia apropiada para garantizar que el nivel de calidad en la educación pueda mejorar rápidamente.

El otro es la modalidad de Escuela Nueva, que busca a través de colegios especialmente religiosos, proveer educación pública. Los hallazgos hasta el día de hoy muestran que los resultados todavía no son concluyentes, que requieren más observación –sobre todo en el Distrito de Bogotá donde la modalidad de concesión es la que más ha avanzado- ya que el costo por alumno/año es sustantivamente mayor que el de la educación pública, con el agravante de que no se ha logrado hasta ahora un

mejoramiento de calidad sustantivo. Pero simultáneamente también se encuentra que la infraestructura de los colegios públicos está en un nivel de deterioro tal, que la posibilidad de tener un aumento rápido de cupos escolares con mejores condiciones de habitabilidad y calidad es muy reducida. Entonces hay que seguir evaluando y monitoreando cuidadosamente el método de utilizar concesiones como medio para poder aumentar la cobertura relativamente rápido y sobre todo con calidad.

También resaltan los desafíos con la política de subsidios - mediante la cual se paga por alumno que se inscriba, matricule y asista a un colegio privado-, debido a que muchos colegios privados de bajo nivel, que atienden población de estratos 1, 2 y 3 están siendo "premiados" mientras ofrecen unas calidades de educación muchísimo más bajas que las de la educación pública, lo que estaría contribuyendo a generar un fenómeno de "tugurización" de la educación primaria para los estratos más desfavorecidos.

ES POSIBLE FORMULAR DOS CONCLUSIONES

1. Hay que seguir aumentando los recursos públicos para la educación, pero la única posibilidad de mejorar calidad y cobertura de manera eficiente es realizando simultáneamente arreglos organizacionales muy profundos, en el sector público y en el sector privado.
2. A pesar del aumento de los recursos, la cobertura no aumentó de manera paralela, al punto en que a finales de 2002, habría entre 2,5 y 3 millones de niños sin escuela en el país. Para proveer educación a estos niños y jóvenes alcanzar cobertura universal, el país tendría que dedicarle 1,3% adicionales del PIB a este fin; hoy la sociedad invierte cerca del 5% del PIB en educación pública.

Esta cantidad de recursos se refiere a cobertura universal en las condiciones de calidad

actuales; pero si se quiere mejorar la calidad, la infraestructura, etc., esta cifra sería mayor.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA SALUD

Es grave la situación del sistema de salud, porque el cambio que se hizo del sistema de subsidio ha resultado en un arreglo institucional en la provisión de los servicios, que es ineficiente y proclive a la malversación y uso ineficiente de recursos públicos.

El sistema de salud hoy a pesar del aumento de recursos públicos que ha tenido en los años noventa, subiendo de un 3,5% a un 5,5% del PIB, ha implicado que el nivel de cobertura ha incrementado, pero a ritmos muy insuficientes: hoy el 46% de la población no tiene ningún acceso a servicios de salud básica.

Las prioridades estratégicas de la orientación del gasto tampoco han sido definidas de la mejor manera, lo que es claro cuando se examina el descuido que se dio a la medicina preventiva básica para la población infantil, que terminó generando una crisis profunda en los indicadores de vacunación a finales de los noventa y comienzos de esta década.

Con el cambio del sistema de previsión y aseguramiento y el consecuente arreglo institucional se establecieron muchas instancias de intermediación para la administración de los recursos públicos y la prestación del servicio, que ha llevado a serias ineficiencias y desviación de recursos.

En el sistema contributivo, la situación se agrava, porque igual a lo que sucede con el sistema tributario, hay ciertos grupos de empresas y entidades que no pagan la contribución que les corresponde, a tal punto que hoy las fugas por evasión y elusión al sistema de seguridad social son del orden del 1,3% del PIB. De este modo, si hubiera la contribución debida y se administraran mejor los recursos se tendrían montos adicionales cercanos al 1,8-2,0% del PIB para proveer efectivamente servicios de salud. Hoy el gasto público en salud es del 5,5% del PIB, y con los recursos se podría tener una co-

bertura superior al 90-95% y hasta una mejor calidad en la atención básica.

Lo que se observa es que en el manejo del Estado muchas veces el organigrama de poderes burocráticos, políticos y administrativos hace que parte de esos recursos se desvíen de sus propósitos o incluso se pierdan.

EL MANEJO DEL SISTEMA PENSIONAL

Infortunadamente el sistema pensional en Colombia tradicionalmente reprodujo una serie de privilegios y prebendas como ha ocurrido en otros ámbitos de la economía en el país. El caso de ciertos regímenes excepcionales es muestra clara de la problemática.

El sistema pensional se caracteriza por ser regresivo, inequitativo e insolidario socialmente, que son las tres condiciones opuestas para tener un sistema pensional sostenible y justo inter e intrageneracionalmente.

Así, por ejemplo, a nivel de las contribuciones la fuerza pública ha tenido tradicionalmente un nivel de contribución muy inferior y unas condiciones mejores a las de otros funcionarios o empleados públicos, con la gravedad de que hasta ahora los soldados y policías regulares y voluntarios no cuentan con pensión. Por eso, el nuevo proyecto de ley que el gobierno ha propuesto, es que los soldados regulares y profesionales tengan derechos pensionales, aunque se espera que al menos realicen algún tipo de contribución.

Esta son muestras de la inequidad. El mismo funcionario público es tratado muy diferente si está en Ecopetrol, en el magisterio, o si es oficial de la Fuerza Pública. Pero a la hora de eliminar regímenes especiales deben tenerse en cuenta las condiciones salariales en la estructura de remuneraciones del sector público, ya que en el caso del magisterio los salarios son, en promedio, más bajos que los de otros funcionarios públicos comparables.

El carácter regresivo de todo el sistema pensional que no ha sido suficientemente corregido tampoco con las dos reformas, se basa

en el hecho de que las pensiones altas reciben un subsidio implícito por parte de los pensionados más bajos y el resto de la sociedad. Por eso es "justo" imponerle impuestos a las pensiones **altas** (más de 15 salarios mínimos), ya que no han contribuido lo requerido para financiar sus pensiones. Este impuesto debe ser para quienes tienen pensiones altas, porque ellos no contribuyeron realmente para obtener pensiones de esa magnitud. Esto es muy diferente a pretender gravar con impuesto a todas las pensiones.

Y es insolidario porque en comparación con el sistema contributivo de prima media, las administradoras de fondos privados tienen un margen de intermediación alto en comparación con los de otros países de la región. En la reforma pensional pasada se logró bajarle un poco el margen de administración a los fondos privados de pensiones y hoy la opción debería ser que en vez de gravar con retención en la fuente a las pensiones más bajas, se rebajara el margen para que el excedente vaya a alimentar el fondo de solidaridad.

Hoy, por ejemplo, para concederles una pensión por medio salario mínimo a los ancianos bajo la línea de pobreza, que no tienen derecho a una pensión, se necesitarían recursos del orden de 0,9% del PIB al año, que deberían ser erogados por un sólido fondo de solidaridad.

En el sector de defensa son necesarias otras reformas, por ejemplo en relación con los funcionarios administrativos privados del Ministerio de Defensa, que nunca van a combate y que usufructúan del mismo régimen pensional que los oficiales. Si a esos funcionarios se les aplicara el mismo régimen pensional de un ciudadano común y corriente, el Estado ahorraría 150 mil millones de pesos al año.

Todas estas condiciones han hecho que hoy el sistema pensional esté prácticamente quebrado y que sea necesario acudir a reestructurar el sistema como lo han tenido que hacer incluso países desarrollados. Para reducir la inequidad, aumentar la cobertura de prima media y garantizar la progresividad y sostenibilidad del siste-

ma pensional, se requiere eliminar los regímenes especiales, aumentar la edad de jubilación, reducir márgenes de administración y gravar las pensiones altas.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La pobreza y la miseria en Colombia ha llegado a tal punto, que una de las erogaciones más elevadas y más asistencialistas que habría de realizar la sociedad es en lo relacionado con la seguridad alimentaria: proveer la canasta alimentaria mínima necesaria para los indigentes en el país. Hoy la seguridad alimentaria costaría alrededor de un 2% del PIB al año.

Entre fondos públicos y de cooperación internacional se financian un gasto público por el 0,7% del PIB, básicamente en programas a población desplazada y ciertos grupos bastante vulnerables. Esto evidencia que han existido algunas formas de solidaridad con respuestas muy rápidas entre las poblaciones más pobres, que les han permitido mantenerse en niveles nutricionales bajos, pero que también han sido complementados con muchas formas de rebusque, que por lo menos temporalmente han sustituido la obligación del Estado para atender la crisis alimentaria.

CONCLUSIÓN

La crisis fiscal, social y económica del país es cierta y no se trata de ninguna invención. El ajuste fiscal es necesario, pero se requiere que sea realizado avanzando en la eliminación de prebendas y privilegios socialmente injustificados en las estructuras tributaria, pensional y económica del país, y en la reducción de la corrupción, malversación y uso ineficiente de recursos públicos. Ello como condición necesaria, aunque insuficiente, para la democratización de la sociedad y la implantación de sistema social justo.

En segundo lugar, el gasto público hay que racionalizarlo e incrementar su eficiencia en este proceso de ajuste, porque no tiene ninguna jus-

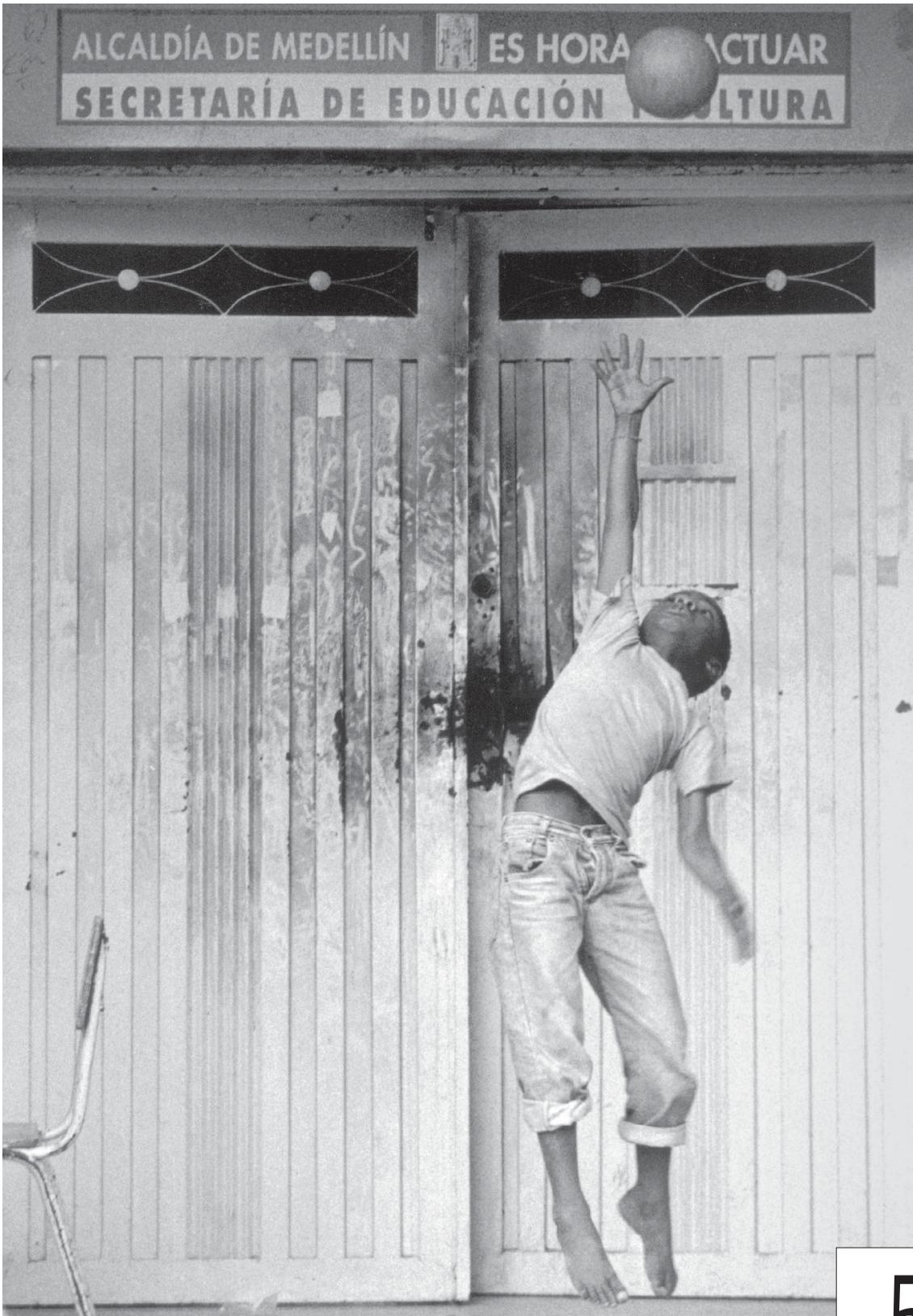
tificación social que una proporción nada despreciable del gasto público se pierda en corrupción y malversación a favor de unos pocos poderosos. Obviamente se hace necesario contar con un modelo administrativo y organizacional de provisión de servicios públicos de salud y educación, mucho más adecuadas a nuestra realidad social.

En tercer lugar, la estructura del sistema de previsión social del país corresponde a la estructura social y política en términos de que adolece de inequidad, insolidaridad y regresividad. Resulta indispensable transformar esta estructura para progresar en la inclusión social y la democracia en el país.

En cuarto lugar, las condiciones financieras de la deuda, sobre todo los intereses y plazos, es un factor que "limita" la posibilidad de avanzar no sólo en el gasto social sino en la provisión de recursos para el crecimiento económico, que no se supera de manera verdadera y sostenida con una declaración unilateral de moratoria, antes por el contrario, se requeriría una intervención coordinada internacionalmente entre países deudores en desarrollo y los acreedores internacionales ante un agravamiento irreversible de incapacidad de pago y crisis social.

Y en quinto lugar, Colombia tiene que avanzar en la construcción de un proyecto colectivo para el crecimiento, como condición necesaria para la sostenibilidad de una política social incluyente.

Y concluyendo, podría asegurarse que uno de los temas centrales sobre derechos económicos, sociales y culturales es la necesidad no solo de construcción de políticas públicas eficientes, sino también de fiscalización de las mismas por parte de las organizaciones sociales y la ciudadanía, para asegurar que sean orientadas y focalizadas de manera efectiva a los grupos más desfavorecidos. Aquí reside una responsabilidad social fundamental que no puede ser eludida.



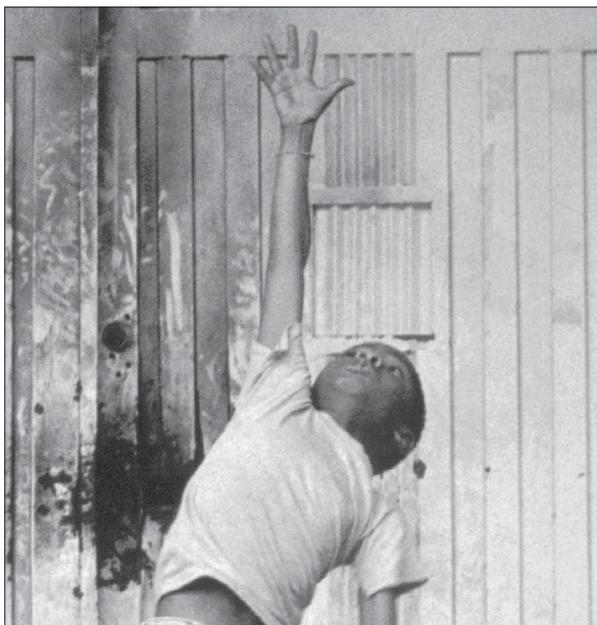
CORPORACIÓN REGIÓN

Educación

5

El sacrificio de la educación en los altares de la guerra y el ajuste

Alberto Yepes P.



La principal bandera social del Plan de Desarrollo 2003-2006 del presidente Álvaro Uribe Vélez, es la llamada *Revolución Educativa*. Su propósito fundamental es la construcción de equidad social en Colombia. Sin embargo, una lectura integral del Plan y de los recursos destinados a la educación, evidencia que aunque ésta es un elemento esencial para lograr justicia social e igualdad de oportunidades, no es una prioridad del actual Gobierno que, en cambio, da centralidad a la estrategia de guerra y a las políticas de ajuste fiscal. El propósito de garantizar elevados niveles de endeudamiento y un margen de acción creciente para las inversiones y capitales privados, relega la educación a un lugar subordinado.

En distintos pactos internacionales firmados y ratificados por el Estado colombiano, la educación aparece consagrada como un derecho fundamental y como una prioridad esencial que debe ser garantizada por los Estados partes de estos convenios. La Constitución colombiana de 1991 ordena, en el artículo 93, dar prevalencia sobre las normas internas a los pactos y tratados internacionales de derechos humanos que hayan sido ratificados por el Congreso, y dispone que las normas que consagran el goce

de estos derechos deben interpretarse conforme a las disposiciones de dichos tratados.

Por lo menos cinco tratados internacionales (la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador) consagran el derecho fundamental a la educación básica como un derecho que tiene que ser garantizado por el Estado de manera gratuita y obligatoria, con calidad y con igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia de todos los niños y niñas sin discriminaciones de sexo, raza, color, etnia o condición socioeconómica.

EL DERECHO UNIVERSAL AL ACCESO

El carácter fundamental del Derecho a la Educación significa que este derecho no puede ser negado ni desconocido para ninguna persona, pues un derecho fundamental es parte esencial de la persona humana y no puede concebirse una vida digna sin el goce de dicho derecho. La realización del derecho a la educación es condición y medio para el ejercicio de muchos de los

demás derechos necesarios para llevar una vida con dignidad y para participar productivamente en la comunidad. Es además signo de crecimiento económico, social y espiritual de las sociedades: la educación es uno de los mejores medios para romper el círculo de la pobreza y permitir a los individuos disfrutar y participar activamente en el desarrollo, alcanzar su ciudadanía y fortalecer la democracia.

En las Bases del Plan de Desarrollo se reconoce que en el país no se garantiza el derecho a la educación al 16% de niños y jóvenes entre 5 y 17 años; tampoco al 20% de los niños entre 5 y 6 años, ni al 75% de la población entre 18 y 24 años. Se acepta también que la calidad de la educación básica y media ofrecida por el Estado es deficiente y que el sistema educativo se caracteriza por grandes inequidades en el acceso y la permanencia.

La Constitución Política de Colombia reconoce que el derecho a la educación de los niños y las niñas, entre otros derechos, tiene carácter prevalente para el Estado. Los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Artículo 28 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, consagran la obligación vinculante del Estado de suministrar educación básica de manera obligatoria y gratuita para todos los niños y niñas, sin ningún tipo de excepciones. A pesar de que el Plan de Revolución Educativa reconoce una cantidad tan grande de niños, niñas y jóvenes a los que se les está vulnerando este derecho, lo cierto es que no plantea medidas para garantizar de manera inmediata, o al menos durante el actual periodo de gobierno, que todos los niños y niñas que no tienen las condiciones adecuadas para acceder y disfrutar de la educación, puedan hacerlo en condiciones de igualdad de oportunidades.

Una de las metas del Plan de Desarrollo es ampliar durante el cuatrienio en 1,5 millones el número de cupos en la educación preescolar, básica y media; y en 400.000 los cupos para la educación superior. Es patente que, con estas proyecciones, una gran cantidad de niños se-

guirán excluidos de las posibilidades de acceso a un derecho que el Estado se ha comprometido a garantizar de manera universal, tanto en la Constitución como en los tratados internacionales.

LAS INCONSISTENCIAS EN LOS DATOS DE COBERTURA

Tanto en los diagnósticos que sirvieron de fundamento a la formulación del programa de Gobierno, como en el documento de presentación del proyecto de Revolución Educativa (Ministerio de Educación: 2), se estima que cerca de 3 millones de niños están por fuera del sistema escolar. Sin embargo, y basado en una encuesta de hogares del DANE, en las Bases del Plan de Desarrollo se afirma que son solo 1,8 millones de niños y jóvenes entre 5 y 17 años fuera de las escuelas en 2001.

Varios estudios de organizaciones civiles y estatales muestran que el número de niños, niñas y jóvenes que requieren ser atendidos es mucho mayor. Un estudio de Corpoeducación encontró que para el año 2002 había 2.359.515 niños y jóvenes fuera del sistema educativo. Un estudio publicado por la Contraloría General de la República en julio de 2002, afirma que son poco más de 3 millones de niños, niñas y jóvenes entre 5 y 16 años los que se encuentran sin atender (Contraloría: 109). Un informe presentado por el Defensor del Pueblo al Congreso de la República, con posterioridad a elaboración de las Bases del Plan de Desarrollo, durante el primer semestre de 2003, expresa que son 2,8 millones de niños y niñas los que están por fuera del sistema educativo (Defensoría del Pueblo: 149).

Con base en estos estudios, se puede afirmar que al no incrementar los recursos para financiar las metas de la Revolución Educativa, se estaría dejando entre 900 mil y 1,5 millones de niñas, niños y jóvenes por fuera de las metas de la política estatal de educación, aun suponiendo que la meta de 1,5 millones de cupos

nuevos para la educación preescolar, básica y media se cumpliera.

La necesidad de dedicar una mayor porción de recursos estatales a las políticas prioritarias de seguridad y defensa, y el requerimiento de recortar dramáticamente el gasto social, impuesto por los programas de ajuste, con la finalidad de garantizar recursos crecientes a la deuda pública interna y externa, han llevado a que los diagnósticos sobre las necesidades educativas de la población por fuera del sistema escolar se hayan reducido de manera espectacular a la hora de fijar las metas de la Revolución Educativa

LA DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO

En su diagnóstico, el Plan parte de reconocer que existen profundas inequidades en el acceso y permanencia de los niños, niñas y jóvenes al sistema educativo. Se menciona, por ejemplo, que la población campesina menor de 17 años soporta una exclusión del sistema educativo que es más del doble porcentual que el que se presenta entre la misma población a nivel urbano (25,4% rural contra 12,1% urbano). La discriminación de las posibilidades de acceso es mayor entre los grupos indígenas y afrocolombianos.

No obstante, frente a las diversas discriminaciones por motivos de género, socioeconómicos, sexuales, religiosos, étnicos o raciales que se presentan en el sistema educativo colombiano (que no se refieren solamente al acceso y la permanencia sino también a los contenidos que se imparten, la orientación sexista, patriarcal y aristocrática de los textos escolares, y al desconocimiento del papel de las mujeres, indígenas y negros en la cultura colombiana y universal), el Plan solo presenta como alternativa la creación de 60 mil cupos en el Plan de Educación Rural, cuyo alcance se limita a 40 municipios de 10 departamentos; entre los cuales algunos, como Antioquia y Cundinamarca, tienen los mejores niveles de cobertura educativa y el mayor nivel de desa-

rollo regional comparado y de influencia en los espacios de representación política.

El plan educativo del actual Gobierno no presenta propuestas relevantes para combatir las inequidades y discriminaciones que se presentan en diversos segmentos de la población para el acceso en igualdad de oportunidades al derecho a educarse.

EL CASO DE LA EDUCACIÓN INFANTIL

(La educación de los niños menores de 7 años)

El Plan de Desarrollo 2003-2006 continúa con la política de los gobiernos anteriores de desconocer los 3 años de educación preescolar que consagró la Ley General de Educación. La vulneración de los derechos de los niños menores de siete años se presenta en el país no solamente por la bajísima oferta de cupos en este nivel, sino también por las discriminaciones que por razones económicas encuentran los niños y niñas de las familias pobres para disfrutar de este derecho; por esto su ingreso a la educación básica primaria se da en condiciones de desventaja con respecto a los niños de los estratos acomodados de la población.

Las Bases del Plan de Desarrollo muestran que mientras el 96% de la población de mayores ingresos asiste a la educación preescolar, solamente un 64% de la población más pobre puede asistir a este nivel (Bases: 120). En la formulación del Plan Sectorial de Educación 2002-2006, el Ministerio reconoce que la cobertura de la educación preescolar solamente constituye cerca de la tercera parte de los datos que se presentaron a la opinión pública en las Bases del Plan de Desarrollo: cobertura bruta del 34% y cobertura neta del 30%; a nivel rural estos porcentajes son del 28% y del 22%, respectivamente (Plan Sectorial de Educación 2003-2006: 3).

En el caso de los niños de los estratos más pobres de la población, los programas de educación infantil que desarrollan las madres comunitarias (más de 79 mil madres que atienden

casi un millón de niñas y niños desde hace 15 años) pretende ser paulatinamente transformado en restaurantes infantiles, de los que se elimina el componente educativo, pedagógico, lúdico y de cuidados que desarrollan las madres comunitarias, para convertirlo en un programa que distribuye desayunos y almuerzos. Así se pierden las únicas oportunidades formativas y de socialización que tenían los niños y niñas de los sectores más vulnerables de la población. Con el argumento de que los padres no trabajan, se les niega a sus hijos estas oportunidades de educación y cuidado. Se desconoce así que las actividades de rebusque y de búsqueda de recursos y medios de subsistencia son también un trabajo. Además se expone a los niños y niñas a la indigencia, al abuso sexual, al tráfico abusivo y al trabajo infantil

EL DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA GRATUIDAD PARA TODOS

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el órgano competente para supervisar la implementación de los derechos en cada uno de los Estados que son parte en el PIDESC, examinó la situación de estos derechos en el país a finales del año 2001. En sus Observaciones Generales sobre Colombia, el Comité expresó que la práctica y la disposición que garantizan la educación gratuita, pero sujeta al pago de cuotas, ha impedido que muchos niños puedan tener acceso a la educación primaria gratuita. El Comité de DESC expresó también que dicha práctica era contraria a los artículos 13 y 14 del PIDESC. Este Pacto, al igual que la Convención de Derechos del Niño y el Protocolo de San Salvador, determina que la gratuidad de la educación básica tiene carácter universal, es decir, que el Estado tiene la obligación de garantizar educación básica gratuita para todos. Este principio de gratuidad no admite excepciones de ningún tipo: cualquier excepción a este principio es una práctica contraria a los pactos, los cuales deben prevalecer sobre cualquier norma de ori-

gen interno, tal y como se ordena en el artículo 93 de la Constitución Nacional.

Como consecuencia de esta contradicción entre el cobro de cuotas para el acceso al derecho a la educación básica y las disposiciones del PIDESC, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconvino al Estado colombiano en los siguientes términos:

“El Comité recomienda que el estado parte debería hacer una campaña efectiva para la calidad de la educación y el acceso a esta, que provea, entre otras, educación gratuita y obligatoria. Sobre esto, el Comité refiere al estado parte a sus obligaciones del artículo 14 del Pacto “Educación primaria obligatoria y gratuita”. El Comité recomienda al estado parte que cuando implemente su plan nacional de educación, tome en cuenta los comentarios generales del comité 11 y 13 para establecer un sistema efectivo de monitoreo para el plan. Se alienta también al Estado parte que tenga asesoría técnica y asistencia de la organización educacional, científica y cultural de las Naciones Unidas, en relación con la implementación del plan” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones 2001. Conclusiones. 27º Sesión).

El artículo 14 del PIDESC, al cual se remite al Estado colombiano, fija un plazo de dos años a los Estados que aún no han instituido en su territorio los principios de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, para que elaboren y adopten “un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.: E/C.12/1/Add.74, parr. 48).

El Estado colombiano ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante la Ley 74 de 1968; la obligación de instituir el principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos en un lapso de dos años debió haberse cumplido hace treinta y tres años. El Plan de la Revolución Educativa del presidente Uribe es el primer Plan que se aprue-

ba después de la formulación de las citadas observaciones del Comité; el Estado estaba en mora de tomar en consideración dichas recomendaciones. Aun así, el Plan no cumple con los criterios formulados en estas recomendaciones ni tampoco se atiene a los criterios contenidos en las Observaciones Generales 11 y 14 a las que lo remitió el Comité.

El Gobierno es conciente de que la falta de gratuidad en la educación está dejando por fuera del sistema educativo a una gran cantidad de niñas y niños, como lo demuestran los diagnósticos. El Plan de Desarrollo reconoce que la principal causa de la inasistencia escolar es el alto costo de la educación (34%), seguido de la falta de interés (un 21% que indica serios problemas de calidad). Sin embargo, el Plan no contempla ninguna estrategia para reducir los costos educativos ni alternativas adecuadas para garantizar una educación de calidad. Por el contrario, el Plan pretende combatir la inasistencia mediante un programa de masificación que, basándose en una visión administrativista e institucionalista, busca crear 1,5 millones de cupos a través de la racionalización del sistema: incremento sustancial del número de estudiantes por maestro, incremento de la retención a través de la eliminación por decreto de la repitencia, y liberación de costos administrativos mediante las fusiones de instituciones educativas y la contratación de cupos con instituciones religiosas, cooperativas, asociativas, con la modalidad de pago por estudiante atendido.

LOS OBSTÁCULOS A LA PERMANENCIA

En el capítulo del Plan sobre la Revolución Educativa, se muestra claramente que los problemas que presenta el ejercicio del derecho a la educación no tienen que ver únicamente con la falta de cupos: la principal causa de la inasistencia escolar tiene su origen en los altos costos educativos. Por esto no sirve de mucho crear 1,5 millones de cupos si éstos no están disponibles de manera gratuita y si las familias no pueden asumir los costos de acceder a ellos.

Para muchos de los niños, niñas y jóvenes que logran acceder, los problemas apenas comienzan. En las cifras oficiales se muestran unas elevadas tasas de repitencia y deserción escolar: para el primer y segundo grado de primaria son del 10% y 18% respectivamente. Estos obstáculos a la permanencia se convierten también en un factor de discriminación en contra los sectores más vulnerables de la población: en las zonas rurales, en donde el 80% de la población vive en condiciones de pobreza, cerca de la mitad de los estudiantes tienen que abandonar la escuela al finalizar su formación básica (Bases del Plan: 120).

Aunque hasta el año 2001 el Estado había aumentado el gasto en educación a poco más del 4% del PIB (Contraloría: 104), lo cierto es que la contrarreforma educativa que se implementó en los cuatro últimos años, implicó una tendencia fuerte hacia la privatización y organización del sistema educativo según las reglas y lógicas del mercado, haciendo que los costos educativos subieran un 40% encima del costo de la vida. El porcentaje del gasto educativo comenzó a descender, en virtud de la Reforma Constitucional impuesta por el Acto Legislativo 01 de 2001. A finales de los años 90, el gasto en educación de las familias colombianas estaba cerca del 4,5 del PIB (Sarmiento Palacio 2000: 253). Significa que las familias gastan en educación tanto o más de lo que gasta el Estado: en vez de gratuidad en el sistema educativo colombiano, existe un sistema de cofinanciación entre el Estado y las familias, con tendencia creciente a la financiación por parte de las familias y con una fuerte tendencia a la disminución de la financiación de la educación pública; en momentos en que las cargas de impuestos para los sectores más desfavorecidos de la población se han incrementado a niveles desesperantes.

EL INCREMENTO DE LOS COSTOS EDUCATIVOS

La ampliación de cupos propuesta por la Revolución Educativa basa su financiación en los mecanismos financieros y de asignación de recursos impuesta por el Acto Legislativo 01 de

2001 y por la Ley 715 del mismo año; en los cuales el Plan muestra desmedidas esperanzas. Es decir que está en el marco de la congelación de recursos presupuestales para las transferencias que atienden los gastos en educación, y la reducción de estas transferencias como proporción de los ingresos corrientes de la nación impuesta por estas normas.

La congelación de las transferencias implica mayor incapacidad de los municipios y departamentos para atender los gastos educativos: el Plan asigna nuevas competencias a los municipios con los mismos recursos, como la cofinanciación de los programas de restaurantes infantiles y de los aportes pensionales de los maestros. De este modo, los entes territoriales deben atender mayores necesidades, que tendrán que costear imponiendo nuevos tributos y descargando en las familias los costos educativos que no alcancen a ser cubiertos por las entidades estatales. Las numerosas funciones que tienen que asumir los llamados Fondos de Servicios Docentes, que se financian con los aportes en matrículas y otros costos que se trasladan a las familias, podrían hacer tan onerosos los costos de permanencia de los niños, niñas y jóvenes en las instituciones educativas que, lo ganado en ampliación de cupos, se perdería en deserción y abandono escolar: mientras la Ministra de Educación anunciaba que cerca de quinientos mil cupos habían sido creados durante 2003, el ICBF y el PNUD anunciaban que la deserción escolar había aumentado debido a los problemas económicos del país (Deserción escolar).

La responsabilidad estatal de poner freno a la deserción escolar no es considerada en ninguna de las estrategias de la Revolución Educativa. No se contemplan programas compensatorios para los niños, niñas y jóvenes que padecen condiciones desventajosas para ejercer de manera adecuada su derecho a la educación. Antes que una educación integrada en la que todos los niños y niñas puedan disfrutar de igualdad de oportunidades en el aprendizaje, la estrategia de masificación podría generar un ciclo de hacinamiento que haría más precaria la per-

manencia de los niños y niñas de más escasos recursos en las instituciones educativas. De esta manera se fragmentaría la educación con escuelas privadas de calidad para quienes tengan bastantes recursos para pagársela, y escuelas públicas y privadas para pobres, en donde la calidad de la educación recibida depende de los esfuerzos económicos que los padres de familia realicen para garantizar niveles mínimos de funcionamiento y dotación de las instituciones escolares. En virtud del esquema de asignación de recursos con base en la demanda efectiva (subsidios a la demanda), las escuelas tendrán que competir entre ellas y con otras instituciones privadas para acceder a recursos cada vez más escasos; los gastos que estos subsidios no alcancen a cubrir, serán financiados por los aportes de los padres de familia.

Las nuevas políticas educativas restringen la *autonomía escolar* al concepto de autonomía financiera, y la *participación* y *corresponsabilidad* de las familias se entiende como un creciente deber de soportar los gastos de funcionamiento y dotación de las escuelas y los gastos que demande su actividad pedagógica y curricular. Esta modalidad de privatización se incrementará como resultado de las estrategias de racionalización y de asignación de recursos de la Revolución Educativa.

Estas estrategias de la nueva política educativa son contrarias a las obligaciones derivadas del PIDESC y especialmente de la Convención de Derechos del Niño, en las cuales se entiende la gratuidad como el ofrecimiento de las garantías y condiciones para que los niños y niñas que presentan dificultades sociales o económicas para acceder y permanecer en sus estudios, puedan ejercer su derecho a educarse sin tener que soportar condiciones de desventaja. No solo se desprende una prohibición universal de cobros de tarifas y cuotas en la educación básica, además, el Estado debe adoptar medidas que hagan efectiva la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación y especialmente "la *concesión de asistencia financiera en caso de necesidad* (Convención de Derechos del Niño: Artículo 28, literal b).

En el caso de los niños en situación de desplazamiento forzado, que constituye uno de los grupos poblacionales que presenta más altos índices de inasistencia y vulneración del derecho a la educación, es necesario que este complemento económico se concrete en la provisión de subvenciones en materia de alimentos, útiles y textos escolares, transporte escolar y uniformes, que les permita iniciar con ciertos márgenes de dignidad el camino de la recuperación de su ciudadanía frente al continuado y sistemático desconocimiento de derechos básicos de que han sido objeto ellos y sus familias. El Plan de Desarrollo sólo dice que los niños y niñas de la población desplazada “*contarán con asistencia educativa formal en instituciones del Estado*” (artículo 7 numeral 5 de la Ley 812 de 2003). Desafortunadamente, no dice cuáles son las prestaciones y servicios a que tendrán derecho, ni existe tampoco ninguna disposición que indique que, por lo menos, este sector de la población tiene asegurado sus cupos en condiciones de gratuidad.

Antes que garantizar la gratuidad, el actual Gobierno sigue considerando la educación como una mercancía o como un servicio que se vende y del que se pueden extraer rentas. La imposición de una tasa de Impuesto al Valor Agregado al costo de las matrículas educativas en la nueva reforma tributaria del Gobierno Uribe (Ley 788 de 2002: Arts. 34 y 35), demuestra cuál es la verdadera prioridad de las políticas educativas del actual gobierno, y su voluntad de desconocer las recomendaciones de los organismos de derechos humanos en este asunto.

LA PRIVATIZACIÓN DEL DERECHO

La Observación General número 13 sobre el Derecho a la Educación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la cual fue remitido el Estado colombiano para que diera cumplimiento a su obligación de suministrar educación primaria obligatoria y gratuita para todos consagra, que a la luz de las obligaciones del Pacto está claro “*que los Estados tienen la prin-*

cipal responsabilidad de la prestación directa de la educación en la mayor parte de las circunstancias” (Comité de Derechos: Observación General Número 13, numeral 48). Es decir, que aunque se tolera la existencia regulada de instituciones privadas, “*debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte*” (Observación General Número 13, numeral 6, literal a), en las cuales “*mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita*” (Observación General Número 13, numeral 6, literal b iii). La mayor parte de los países de América Latina ya lograron implantar la gratuidad en la educación básica, y hasta en la educación media; algunos la garantizan ya en la educación superior (Venezuela, Ecuador, Perú), y en otros, la gratuidad llega hasta el nivel de postgrados (Uruguay).

Por el contrario, en Colombia las políticas estatales han conducido a un proceso acelerado de privatización del derecho a la educación, en el que la oferta de cupos en el sistema público estatal ha ido decreciendo rápidamente. El proceso de privatización de la educación en Colombia ha avanzado tan aceleradamente que el 30% de los cupos disponibles para la educación primaria y 45% en secundaria se encuentran en el sector privado, cuyos costos no están al acceso de la población pobre. En la educación superior, el 75% de los cupos disponibles se encuentra en el sector privado. Esta situación es agravada por la crisis económica que ha llevado a que un 12% de los estudiantes de colegios privados hayan tenido que abandonar sus estudios durante el 2002 y buscar cupos en los colegios públicos, cada vez más escasos, dada la política estatal de suprimir la financiación a la oferta educativa. Esta situación resulta claramente violatoria de la obligación de garantizar la disponibilidad adecuada de cupos en la educación pública y del deber estatal de garantizar la prestación directa de la educación.

En materia educativa, el Plan de Desarrollo no abordó esta situación, desacatando las observaciones que ha formulado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; por

el contrario, avanza en un nuevo proceso de privatización. En efecto, los 1,5 millones de nuevos cupos que propone el Plan, se crearán mediante la modalidad de contratación de prestación del servicio, utilizando los subsidios a la demanda: en realidad se daría un subsidio a la oferta privada y un fortalecimiento del concepto de educación como negocio rentable antes que como derecho de la población. La creación y establecimiento de empresas educativas (mediante la creación de ONG, cooperativas, asociaciones, fundaciones, etc.) por parte de dirigentes políticos regionales para alzarse con los recursos de las transferencias, mediante contratos de prestación del servicio y de la entrega de colegios en concesión, se ha convertido en la nueva manera de garantizar los enormes recursos que requieren las campañas políticas y así asegurar la continuidad y control de las administraciones municipales. La rentabilidad de estos contratos está asegurada pues las escasas inversiones que realizan estos contratistas "cazadores de rentas" son trasladados, de todos modos, a los usuarios. El Plan de Desarrollo facilita esta rentabilidad y es claro que los cupos creados en esta modalidad de colegios privados no serán gratuitos, sino que los niños y niñas de escasos recursos "beneficiados" con su acceso a los colegios privados "podrán pagar derechos académicos y servicios complementarios según reglamentación que para tal efecto expida la nación" (Bases del Plan de Desarrollo: 126).

Con la Revolución Educativa avanza el ciclo de desmonte del compromiso estatal con la financiación de la educación pública y el tránsito conceptual de conversión del *derecho* en un *servicio*, y del servicio en una *mercancía* que se compra, se vende y cuya comercialización genera márgenes cada vez apetecidos de rentabilidad. La bolsa educativa, que en el año 2003 alcanzó ya la cifra de 7 billones de pesos, constituye el botín sobre el cual se han lanzado las estructuras clientelistas que manejan la vida política. De este modo se explica que los aumentos en los recursos estatales para la educación no tengan prácticamente mayores efectos en cobertura ni en la calidad del "servicio".

EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

De los tres programas de la Revolución Educativa: 1) Ampliación de la cobertura en la educación preescolar, básica, media y superior, 2) Mejorar la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior, y 3) Mejorar la eficiencia del sistema educativo, el referido a la calidad es el que deja más incertidumbres sobre su aplicación. En primer lugar, porque tanto los programas de calidad como los de transformación institucional para garantizar la eficiencia, se dejan en manos de las Secretarías de Educación (que en su mayor parte no tienen la capacidad, los recursos ni la experiencia para responder por la implementación de procesos que produzcan calidad en la educación) y del personal directivo de las instituciones educativas. El logro de la autonomía financiera de las instituciones educativas, por medio de la competencia para el acceso a los recursos que les permitan su funcionamiento, establecido en la Ley 715 de 2001 mediante el sistema de pago por demanda efectivamente atendida (subsidios a la demanda), prácticamente desplaza los asuntos pedagógicos y la atención en la formación académica y ciudadana por las preocupaciones financieras y de sostenimiento económico, en la lógica de que los directivos docentes tienen que convertirse en "gerentes" de las nuevas empresas sociales educativas.

En segundo lugar, la estrategia de masificación conlleva la creación de nuevos cupos mediante la reorganización de las instituciones educativas, buscando acomodar 800 mil nuevos estudiantes en las mismas instalaciones y sin recursos adicionales; esto generará condiciones de hacinamiento que deteriorarán aún más la calidad de la educación en las instituciones educativas.

En tercer lugar, con las nuevas condiciones impuestas a los maestros por la Ley 715 de 2001 y especialmente a partir del Nuevo Estatuto Docente, se flexibilizó la profesión docente. La pérdida de derechos en materia de seguridad social, la anunciada congelación de salarios, el incremento de la jornada labo-

ral, la autorización para que las labores docentes sean ahora prestadas por profesionales que no sean licenciados en educación, la amenaza permanente de evaluaciones de desempeño (cuyo propósito es reducir la nómina docente para ajustarla a las nuevas condiciones generadas por la congelación del gasto educativo) y el incremento en el número de alumnos por maestro, se convierten en condiciones que generan un mayor deterioro de las condiciones de enseñanza y aprendizaje.

En cuarto lugar, la autonomía escolar para la definición de currículos ajustados a las necesidades y problemáticas locales, se pierde por la imposición de estándares de calidad para todos los niveles, que homogenizan la imposición de currículos para diversas áreas del conocimiento, elaborados tecnocráticamente por especialistas y de manera centralizada, para imponerlos sobre la diversidad y multiplicidad de las realidades locales. De este modo se desconocen y se borran los logros en materia de autonomía escolar de la Ley General de Educación y el Plan Decenal de Educación.

La imposición de esta estandarización de los currículos educativos se convierte en una violación a la libertad de enseñanza y la libertad de aprendizaje, pues la amenaza de la evaluación de competencias básicas que desconocen los procesos pedagógicos, las realidades regionales, la dinámica de conflictos del entorno, la incidencia de fenómenos como el desplazamiento forzado, las asimetrías regionales y sociales, las diferencias socioeconómicas entre las distintas categorías de colegios y los esfuerzos que muchas comunidades vienen introduciendo por desarrollar procesos pedagógicos participativos y que visibilicen las problemáticas sociales y locales, son abiertamente desconocidas.

La imposición de contenidos estandarizados en la enseñanza se convierte en una aniquilación al desarrollo de la pedagogía en la experiencia diaria de las escuelas, y convierte a las escuelas en centros que preparan a los estudiantes para superar pruebas estandarizadas, de cuyos resultados dependerán el acceso a algunos recursos por parte de las instituciones. Así,

la libertad de aprendizaje y de enseñanza cede paso a instituciones en las que el hacinamiento, la repetición monótona de contenidos estandarizados y la anulación de la creatividad de alumnos y docentes, contribuyen a la formación de una sociedad disciplinada, falta de crítica y de propósitos transformadores, que es el perfil del nuevo "Estado comunitario".

LOS RECURSOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A EDUCARSE

El artículo 366 de la Constitución Política dispone que en los Planes de Desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tiene que tener prioridad sobre cualquier otro. Dentro del gasto público social, las prioridades fundamentales —según este mismo artículo— son las relacionadas con la atención de las necesidades insatisfechas de la población en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. El Plan de Desarrollo 2003-2006 "Hacia un Estado Comunitario" desconoce abiertamente esta disposición.

En efecto, los arreglos presupuestales del Plan terminan dando prioridad a las estrategias de Seguridad Democrática y Servicio de la Deuda: mientras los gastos de guerra y seguridad alcanzaron a partir de este año un porcentaje igual al 5% del PIB (superior al gasto educativo), toda la configuración del Plan de Desarrollo se dirige a garantizar un nivel creciente de endeudamiento estatal, elevando el porcentaje de la deuda desde el 50% del PIB en el 2002 hasta un 51,4% del PIB en el 2006. De esta manera, el sector financiero nacional e internacional termina apropiándose de la mayor parte del presupuesto nacional y del ahorro de todos los colombianos. El enorme esfuerzo que hará la población para reducir el hueco fiscal (de un déficit de -4% del PIB a -2,2%) es entregado a la voracidad de los acreedores externos e internos, en una estrategia deliberada de endeudamiento perpetuo que busca convencer a los colombianos de la necesidad "inevitable" de continuar haciendo recortes en los derechos sociales y mayores esfuerzos tributarios a los sectores populares, para satisfa-

cer la codicia de un sector financiero que conduce al país a un ajuste interminable.

Queda servido el pretexto para que de ahora en adelante las prioridades económicas de éste y los futuros gobiernos sigan siendo determinadas por los organismos financieros internacionales, que se ocupan siempre de garantizar la primacía de los intereses de las transnacionales y del capital financiero nacional e internacional. Por esto anuncia el Gobierno que habrá que hacer un nuevo recorte a las transferencias (recursos para salud y educación) y simultáneamente continuar descargando el peso de los gastos del Estado en los sectores subordinados de la población, a través de impuestos a la canasta básica de alimentos que vulneran el derecho a la alimentación de los más pobres, y que empeoran las condiciones en las cuales asistirán a la escuela los niños y niñas de estos estratos.

El Plan de la Revolución Educativa en realidad no tendrá nuevos recursos para su financiamiento. Muy por el contrario, el anunciado recorte de transferencias a los municipios quitará una buena cantidad de recursos a la educación. Se pasa por alto la obligación contenida en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de aplicar criterios de progresividad en la efectividad de estos derechos, y sobre todo de destinar "*hasta el máximo de los recursos de que disponga*" para garantizar el pleno goce de los derechos sociales. Para aumentar los 1,5 millones de cupos que el Plan estipula, 800 mil se lograrán mediante la racionalización del sistema educativo, sin ampliar la infraestructura educativa ni para garantizar condiciones adecuadas para el aprendizaje y la enseñanza; de los otros 700 mil cupos solo se financiarán 60 mil, por medio del programa de educación rural en 40 municipios de los 1.100 que tiene el país; los 640 mil restantes se financiarán con recursos inciertos. Gran parte de la financiación de estos nuevos cupos dependía de la supresión de las personerías municipales: la población debía renunciar a entidades que defienden sus derechos y ejercen control sobre los funcionarios del Estado, para destinar esos recursos a ampliar la cobertura educativa. Afortu-

nadamente el fallo de la Corte Constitucional sobre el Referendo, declaró inexecutable tal pretensión contenida en la propuesta inicial presentada por el Gobierno.

Los otros recursos para financiar estos 640.000 cupos nuevos serían financiados con una reorientación del 56% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías. De este modo, muchos municipios que ya destinaban parte de sus regalías a programas educativos, pierden el control de estos recursos para que sea el Gobierno Nacional el que los asigne según sus prioridades. Conociendo ya que el Gobierno no está dispuesto a disminuir los gastos de la guerra ni a renunciar a su intención de incrementar deliberadamente el monto de la deuda, y más bien ha anunciado que realizará un nuevo recorte a las transferencias (recursos que los municipios destinan a la educación), no parece creíble que con esta propuesta se vayan a dar mejoras significativas en el disfrute del derecho a la educación del 65% de colombianos que viven, según el mismo Plan, en condiciones de pobreza.

Es decir, muchos de estos recursos tampoco son recursos nuevos, pero además son recursos inciertos pues están condicionados a la aprobación del referendo que el Gobierno Nacional convocó para octubre de 2003.

De los 400 mil cupos para la educación superior, 100 mil serán financiados por los mismos estudiantes a través de programas de créditos destinados a los estudiantes de escasos recursos. Otros 80 mil cupos se generarían mediante estrategias de retención (es posible que la reducción de la duración de las carreras profesionales a 4 años en las universidades públicas sea la primera de estas estrategias); otros 70 mil cupos mediante el aumento de la productividad en las aulas y en los docentes (incremento de parámetros técnicos) y 150 mil más en el programa de promoción de la formación técnica y tecnológica (formación para el mercado).

Con este sistema de créditos, eje de la política gubernamental de financiación de la demanda para el acceso a la educación superior, se busca avanzar hacia la configuración de un mercado de la educación superior en Colombia,

donde el acceso de los estudiantes de escasos recursos está condicionado por la capacidad de sus familias de contraer créditos y la disponibilidad de excedentes familiares para cumplir sus obligaciones financieras derivadas. Los estudiantes de escasos recursos que tengan las condiciones para ser sujetos de crédito en el sistema financiero, podrían escoger la institución educativa entre las universidades públicas o en las universidades privadas, y el Estado transferiría a estas instituciones los recursos correspondientes al crédito. De este modo, se instaura un sistema de favorecimiento y de financiación a las universidades privadas.

Esta reducción de las posibilidades de acceso de los estudiantes de menos recursos económicos al ofrecimiento de 100 mil créditos, como lo hace la política educativa oficial, significa un desconocimiento abierto de normas imperativas de derechos humanos que obligan de manera vinculante al Estado colombiano, como las contenidas en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que consagra que *"la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita"*. (PIDESC. Artículo 13). Además el mismo Pacto consagra la obligación de fomentar el desarrollo del sistema educativo mediante la implantación de un sistema adecuado de becas y el mejoramiento continuo de las condiciones materiales del cuerpo docente. Pero ninguno de estos mandatos es acatado por la política oficial del actual Gobierno.

La desfinanciación de las universidades públicas, a través de la desindexación de las transferencias a estas instituciones, y la modificación en la fórmula de asignación de los recursos, son las herramientas de esta estrategia de debilitamiento de la educación pública superior. La celebración de convenios de desempeño con las universidades, como condición para acceder a recursos de financiación, y la toma del control de la mayor parte de los consejos directivos de las universidades públicas mediante la imposición de representantes y rectores afines al Gobierno, ha

quebrantado abiertamente el derecho constitucional de las comunidades académicas a la autonomía universitaria. Estos convenios de desempeño constituyen una presión mediante la cual la financiación estatal se condiciona a la adopción de mecanismos de autofinanciación de las universidades públicas mediante el incremento en el cobro de tarifas, la generación de recursos propios y el deterioro de las condiciones de remuneración del personal docente.

CONCLUSIÓN

Las prioridades del Plan de Desarrollo 2003-2006 "Hacia un Estado Comunitario" no son garantizar mayor acceso y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; por el contrario, sus prioridades son el desarrollo de una costosísima e incierta estrategia de guerra, que compromete una buena proporción de los recursos del Estado, y la puesta en práctica de una estrategia para incrementar el endeudamiento externo e interno del Estado, que se da al tiempo con un severo recorte en el gasto social, con el fin de cubrir el servicio deliberadamente creciente de dicha deuda. Este recorte de los gastos sociales del Estado conlleva a su vez una retirada del mismo en áreas en las cuales tradicionalmente tiene responsabilidades en la satisfacción de necesidades básicas y derechos sociales de la población, librando a la lógica del mercado la prestación de tales derechos.

En el caso del derecho a la educación, la propuesta de la Revolución Educativa implica una continuación de las políticas implementadas durante el cuatrienio anterior, la configuración del derecho a la educación como un servicio que se provee en condiciones de mercado, y un avance notable en la privatización de este derecho. La disminución de recursos para la educación y la lógica de que con los mismos e incluso con menores recursos es posible aumentar la cobertura y mejorar la calidad, con tal que se incremente el número de alumnos por maestro y se reconfiguren los costos educativos, constituyen la esencia de la Revolución Educativa.

La Revolución Educativa y sus programas de masificación de la cobertura sin el desarrollo de una estrategia adecuada de financiamiento y de mejoramiento real de la calidad de la educación, y sin un proceso amplio y participativo en el que la sociedad pueda decidir sobre los caminos que recorrerá la educación en los espacios locales, regionales y nacionales, implican un deterioro de la mayor parte de los componentes implicados en el disfrute y garantía del derecho a la educación pública, gratuita, de calidad y financiada por el Estado.

El programa de la Revolución Educativa no cumple con la mayor parte de las obligaciones contenidas en los pactos internacionales que regulan la garantía del derecho a la educación. El Plan se sitúa en una dirección contraria a las observaciones y recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de las Naciones Unidas para la interpretación y supervisión de la implementación de los derechos contenidos en el PIDESC; pacto que contempla obligaciones vinculantes para el Estado colombiano y al cual éste debe dar prioridad sobre cualquier otro tipo de normatividad, según lo dispone el artículo 93 de la Constitución.

El Plan de la Revolución Educativa tampoco cumple disposiciones constitucionales que le dan prevalencia a los derechos de los niños y niñas, otorgando prioridad al gasto público social sobre otros gastos, y que dan primacía a la vigencia de los derechos fundamentales, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación. Por último, el Plan de la Revolución Educativa desmonta muchas de las conquistas que en relación con la autonomía escolar y el ejercicio de las libertades de enseñanza y aprendizaje se habían logrado mediante la Ley General de Educación.

Replantear las condiciones en las que se ha venido desarrollando el ejercicio del derecho a la educación para los niños, niñas y jóvenes, es uno de los desafíos centrales de la sociedad civil en Colombia, en el camino hacia la construcción de una ciudadanía participativa y solidaria, capaz de refundar la democracia y comprometida con la defensa del Estado Social de Derecho. La movilización amplia de los diversos sectores académi-

cos, de ONG, de sectores de opinión, de movimientos sociales y populares para concretar las condiciones para la vigencia plena del derecho a la educación pública gratuita y con calidad, es ahora más necesaria ante las amenazas a la vigencia de este derecho contenidas en el desarrollo de la mal llamada Revolución Educativa. Este panorama negativo puede ser superado mediante una campaña de carácter nacional que centre sus objetivos en el logro de condiciones para la plena vigencia y la exigibilidad de la responsabilidad estatal frente al derecho a la educación y los demás derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, "Hacia un Estado Comunitario", en : www.dnp.gov.co.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2001) Observaciones Generales sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por parte del Estado colombiano. ...E/C.12/1/Add.74
- Contraloría General de la República (2002). *Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo*. Propuestas para la Transición al Estado Social de Derecho. Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas. Convención de Derechos del Niño.
- Decreto 1278 de 2002. Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente.
- Decreto 1283 de 2002. Por el cual se organiza un sistema de inspección y vigilancia para la educación preescolar, básica y media.
- Defensoría del Pueblo (2003) Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia.
- Deserción Escolar en Aumento, en: *Revista Semana*, 13 de Julio de 2003. www.semana.com.co
- FECODE (2003). "Revolución Educativa" o más contrarreforma, en: *Educación y Cultura* No. 62. Abril. pags. 2 y 3
- Ministerio de Educación Nacional (2003). La Revolución Educativa, en: www.mineduccion.gov.co
- Ministerio de Educación Nacional, Plan Sectorial de Educación 2002-2006, Versión de Marzo 12 de 2003, en: www.mineduccion.gov.co
- Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "Hacia un Estado Comunitario" (Ley 812 de 2003).
- Sarmiento Palacio, Eduardo (2000). *Como construir una nueva organización económica*. Editorial Escuela Colombiana de Ingeniería. Bogotá.



Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson

Salud

6

La desprotección social se profundiza

Luz Dary Carmona
Nancy Molina
Ana Lucia Casallas



ANTECEDENTES

Realizar un balance del primer año de gobierno de Uribe, teniendo como marco de referencia el desarrollo de los DESC, específicamente en salud y seguridad social implica determinar el sentido de las políticas en los últimos gobiernos, en procura de establecer sus tendencias.

La Ley 100 de 1993 instauró en Colombia un sistema de aseguramiento en salud y seguridad social (SGSS) que tiene en cuenta la capacidad de pago de los ciudadanos para acceder a servicios de salud, pensiones y riesgos profesionales. Esta ley modificó el papel del Estado en la prestación de estos servicios, dando mayor participación al sector privado, transformó las fuentes de financiamiento, estableció el subsidio a la demanda, definió la focalización como estrategia de atención y reformuló la concepción de salud pública restringiéndola al desarrollo de acciones de bajo costo y alto impacto a partir de la lógica de factores de altas externalidades.

Es importante señalar que los argumentos por los cuales se estableció el Sistema General de Salud y Seguridad Social, SGSS son: la baja cobertura en servicios de asistencia en salud,

riesgos profesionales, y pensiones; la falta de recursos y la concentración de los existentes en gastos onerosos de funcionamiento de los hospitales. En este marco, el sentido de la reforma del sistema está enunciado en el artículo 2 de la Ley, bajo los siguientes principios: eficiencia, universalidad, solidaridad, participación, integralidad, unidad, equidad, al tiempo que en el artículo 3 se plantea que "la seguridad social es un derecho irrenunciable y progresivo, definido como servicio público obligatorio cuya obligación, dirección y control está a cargo del Estado y será prestado por entidades públicas o privadas en los términos y condiciones definidos por la ley" (Ley 100/93).

Sin embargo, esta ley no contiene una perspectiva de los derechos, ya que al introducir la prestación de los servicios en el marco del aseguramiento (contrato individual), restringe éstos a la capacidad de pago del ciudadano, ubicándolo como responsable de su salud y seguridad social, con lo cual imposibilita el acceso universal a la garantía de estos derechos. Esta tendencia al desconocimiento e incumplimiento de los derechos en salud y seguridad social se ha mantenido y tiende a agudizarse en el marco de las últimas reformas impulsadas por el actual gobierno.

LA VIABILIDAD DEL DERECHO A LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DEL SGSS Y LAS REFORMAS DEL GOBIERNO DE URIBE

Si se parte de reconocer el derecho a la salud y la seguridad social como Derechos Sociales, Económicos y Culturales (DESC) en una perspectiva integral, se debe considerar que éstos brindan la posibilidad de disfrutar de manera individual y colectiva de bienes, servicios y condiciones adecuadas de bienestar que permitan a toda la población tener una vida digna.

El presente documento parte de revisar el cumplimiento de las características y los principios de los derechos en las políticas en salud y seguridad social en los últimos diez años incluyendo las reformas del actual gobierno. En tal sentido, se analizan: la universalidad, la interdependencia e indivisibilidad, el carácter individual y social, la progresividad e irreversibilidad, la irrenunciabilidad, la accesibilidad, la igualdad, la equidad y la gratuidad. Desde esta perspectiva se considera al Estado como garante de los DESC y a los ciudadanos como sujetos de derecho que están en posibilidad de exigirlos.

LA INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD

La definición de los DESC ubica la interdependencia e indivisibilidad como mecanismos de interrelación de los derechos, en donde ninguno es más importante que otro, el disfrute de ciertos derechos no implica la negación de otros sino que se garantizan entre sí. Sin embargo, en tanto el SGSS está concebido sólo en términos de asistencia y cubrimiento de contingencias (accidentes, enfermedad, muerte, vejez) otros derechos no son parte integral del propio sistema y por ende del bienestar y de la dignidad humana. Lo que evidencia la concepción restringida de seguridad social que subyace al SGSS.

En el marco del Estado Social de Derecho, la Corte Constitucional estableció antecedentes dirigidos a legitimar las conexiones entre el de-

recho a la salud y el mínimo vital, la vida, la seguridad social, los derechos de los niños o el medio ambiente. Sin embargo, la tendencia durante el último periodo es restringir la conexión solamente con relación al derecho a la vida, retrocediendo en materia de exigibilidad del derecho a la salud y la seguridad social. Este aspecto aparece de manera clara en el proyecto de reforma a la acción de tutela para restringirlo como mecanismo efectivo de exigibilidad.

LA UNIVERSALIDAD Y LOS PRINCIPIOS DE ACCESIBILIDAD Y GRATUIDAD

Se entienden estos principios como garantías de que la salud y la seguridad social son para todos y todas, por el hecho de ser humanos, pues todos nacen libres e iguales en dignidad y derechos sin distinción de raza, sexo, condición económica, religión o cualquier otra condición propia de cada persona. Se busca asegurar que las medidas y políticas en salud y seguridad social estén al alcance de todas las y los ciudadanos. Adicionalmente, se debe tener en cuenta de manera prioritaria a la población más vulnerable, a quien se debe garantizar el acceso al cuidado de la salud sin que existan barreras de tipo económico.

En el SGSS se considera la cobertura como indicador de universalidad, sin embargo, el crecimiento de la cobertura en salud en los últimos tres años se ha estancado. La meta de cobertura universal (100% de los colombianos/as para el año 2001) parece que se ha abandonado. En cifras gruesas (y optimistas): sobre una población de 44 millones de habitantes, unas 13,3 millones de personas están afiliadas al régimen contributivo; 11,2 millones al régimen subsidiado; menos del millón de personas pertenecen a los regímenes de excepción (Ecopetrol, magisterio, Fuerzas Armadas, Congreso), quedando unos 18,5 millones de compatriotas (el 42% de la población) no afiliados al SGSS. (Redondo).

Para el caso de los servicios de riesgos profesionales, el SGSS cubre apenas al 43% de la población asalariada, el 27,7% de la población

ocupada y el 22,4% de la población económicamente activa. Para el final de 2000, y según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRP) acumuló 3.710.469 afiliados, con un descenso de 6,7% frente al mismo periodo en 1999 (CUT-CTC-CGTD).

En relación con pensiones, la afiliación de los trabajadores a los dos regímenes (de Prima Media y Ahorro Individual) no sólo se ha estancado sino que ha venido en progresiva depresión; al igual que el crecimiento de afiliados inactivos que asciende al 50%, es decir, más de 4 millones. La explicación a esta grave situación en pensiones obedece a las altas tasas de desempleo, a la precarización del mismo debido al subempleo y al trabajo informal. Con el pretexto de resolver esta grave situación, el Gobierno realizó la reforma pensional, aprobada por el Congreso el pasado 22 de diciembre de 2002, y que se resume en: incremento a las cotizaciones (mayores responsabilidades para trabajadores y empresarios), gravámenes selectivos a ingresos salariales y a pensiones, reducción de las obligaciones para el pago de pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia.

Frente a la cobertura para adultos mayores, se propone como alternativa los subsidios para quienes estén en extrema pobreza o indigencia, con lo cual se instituye la asistencia pública en el lugar que correspondería al derecho universal de todos los ciudadanos/as. También introduce restricciones al régimen de transición, aumentando las semanas de cotización a partir del año 2005 y no del año 2014, como estaba contemplado en la Ley 100 de 1993: "La fórmula de ajuste para los años venideros es de aritmética elemental: menos pensionados, más baratas y con mayor esfuerzo de cotización" (González). En el mismo sentido, el gobierno viene impulsando una nueva reforma por vía del referendo, que tiene como objetivo liquidar el Régimen de Prima Media y favorecer al sistema financiero; en tal sentido, la apuesta central es acabar los regímenes de excepción (maestros, Ecopetrol, etc.), y de igual forma congelar las pensiones de cotizantes de más

de dos salarios mínimos legales. Estas reformas tienen como fin resolver parte del problema fiscal (reduce el pasivo pensional y las obligaciones anuales a cargo de la nación) pero no resuelven la problemática pensional. Es decir, las reformas no resuelven la problemática estructural: la garantía de cobertura universal

El Plan de Desarrollo, difícilmente dará cumplimiento al principio de universalidad en salud, en tanto solamente propone afiliar al subsidiado a 5 millones de personas en todo el cuatrienio. En el plano de la financiación del sistema general de seguridad social, las reformas laboral, pensional y tributaria afectan el recaudo de fondos y recursos del Fosyga, pues el aumento del desempleo formal resta el 1% de la cotización de los trabajadores, que llega directamente al régimen subsidiado. En la medida en que existan menos afiliados al régimen contributivo, disminuirá la financiación, y por otro lado, aumentará la expectativa de muchos usuarios de ingresar al régimen subsidiado. En tal sentido, las posibilidades de ampliar la cobertura son mínimas, lo que agudiza la vulneración del principio de universalidad.

En este contexto existen multiplicidad de factores que contribuyen a que no se garantice el acceso a la salud y la seguridad social de manera universal. En primer lugar, el asunto de la afiliación como premisa básica para el acceso, se convierte en el primer obstáculo de la universalidad. En segundo lugar, el acceso también se refiere al uso de los servicios, el cual se limita con frecuencia por la capacidad de pago de cuotas moderadoras, de copagos, o por compra de medicamentos. El problema económico pesa tanto que aún estando asegurados, este aspecto se convierte en una barrera para el uso de servicios.

De otro lado, y dentro de los estudios más recientes se plantea que para el caso del régimen contributivo las dificultades del no uso se refieren a problemas de calidad o la propia percepción de necesidad, mientras para el régimen subsidiado predominan las razones relacionadas con la lejanía a los centros asistenciales y los problemas de dinero. Con el cierre de hospita-

les estos dos argumentos crecerán en importancia (Restrepo).

De acuerdo con las propuestas del gobierno de Uribe, la tendencia frente al acceso se agudiza. El decreto 1703 de 2002, que regula el acceso al régimen contributivo, afecta directamente el cubrimiento de servicios para la familia, al obligar el pago de la Unidad por Capitalización (UPC) por los padres y hermanos que dependan económicamente del afiliado, en contravía del único mecanismo reconocido por los actores como eficiente a la hora de incrementar la cobertura. Además, el decreto acaba con las formas de afiliación mutua que permitían la vinculación al contributivo de trabajadores informales como empleadas de servicio doméstico, vendedores ambulantes, entre otros, cerrando así las posibilidades de ampliar coberturas por la vía colectiva.

IGUALDAD Y EQUIDAD

Estos principios se refieren a que todas las personas deben tener las mismas oportunidades de alcanzar el pleno desarrollo de su salud, teniendo en cuenta la base distributiva; es decir, que los servicios de salud deben contemplar la necesidad de cada uno, independientemente de su capacidad de pago, y con relación a esa necesidad distribuir los recursos tanto financieros como técnicos y humanos para prestar los servicios. En términos generales, la equidad en salud busca corregir las injusticias, ya sean socioeconómicas, de calidad de vida, o de acceso en la atención en salud.

El desarrollo actual del sistema muestra que estos principios son permanentemente vulnerados al establecer paquetes de servicios diferenciados para los usuarios de acuerdo con la capacidad de pago, en la lógica del mercado, sin contemplar de manera efectiva las necesidades, condiciones específicas y diferencias materiales de los grupos poblacionales, sectores y territorios.

En este marco, la focalización se ha convertido en un mecanismo de desigualdad e inequidad, en tanto define el acceso a servicios dife-

renciados y limitados con relación a otros; al tiempo que, lejos de ser un mecanismo de inclusión positiva al identificar los grupos más vulnerables y pobres, se ha convertido en una herramienta para facilitar el desmonte de la responsabilidad del Estado frente a la garantía del derecho para el conjunto de la población. Este aspecto se ha fortalecido en el último período, refinando los instrumentos de focalización, de forma tal que aumenta la exclusión.

Adicionalmente, el Gobierno propone en el Plan de Desarrollo implementar el sistema social de riesgo, a través de medidas que delimitan aún más los criterios de focalización, minimizando su responsabilidad frente a los grupos vulnerados. Estas medidas implican la corrección y ajustes del Sisben, la creación de un sistema único de registro a la seguridad social, una reforma al régimen subsidiado y la creación de un nuevo régimen "vinculado" para las personas no cubiertas por los subsidios a la demanda.

Como factor determinante en la vulneración de la equidad y la igualdad, aparece la distribución de los recursos financieros en el Sistema. En este sentido, la Ley 715 modificó las reglas para destinación de recursos a los entes territoriales, reduciendo los del situado fiscal en un 4%, al tiempo que amplía las funciones y responsabilidades de los entes territoriales y fortalece la lógica del subsidio a la demanda sin tener en cuenta las condiciones específicas de pobreza o el contexto de los municipios, lo que se traduce en mayores recursos para los municipios que más recursos tienen y menores para quienes menos poseen, manteniendo la brecha de inequidad histórica.

El SGRP diferencia los trabajadores que tienen contrato de trabajo, y por consiguiente están cubiertos, y los que no tienen contrato y no hacen parte del sistema. Así, están excluidos los trabajadores independientes (quienes al no tener ingresos estables y seguros con mucha dificultad pueden cotizar al sistema) y el sector informal. Estos trabajadores se ubican con frecuencia al interior de la pequeña empresa y de la empresa informal. Los estudios de caracterización de condiciones de trabajo y gestión de salud ocupacio-

nal indican que es allí donde se presentan mayores riesgos para la salud y una mayor accidentalidad, en comparación con la mediana y gran empresa formal. De tal suerte, los trabajadores de estas unidades presentan mayor necesidad de cobertura, pero no hacen parte del sistema, como una expresión más de inequidad.

CARÁCTER INDIVIDUAL Y SOCIAL DEL DERECHO A LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL

En el primer aspecto, la salud y la seguridad social tienen carácter individual en tanto se refieren a cada persona. En el segundo aspecto, son colectivos en tanto son construcciones sociales históricas, al tiempo que la salud de un individuo depende y afecta a grupos humanos, familiares o de cualquier orden. En tal sentido, el Estado debe orientar acciones para satisfacer las necesidades individuales y colectivas, lo que define su responsabilidad como garante del derecho, al tiempo que ubica el tema en la esfera de lo público. El Estado reconoce sus obligaciones cuando ha firmado y ratificado los convenios y tratados internacionales. También reconoce el derecho a la salud a través de las leyes y las políticas que emprende.

De tiempo atrás la discusión sobre las bondades y limitaciones de la reforma al sistema general de seguridad social centran su atención en el papel del Estado como garante de los servicios y en la relación público-privado en el desarrollo del sistema. Con relación al primer aspecto, es evidente el debilitamiento del papel del Estado, que se expresa en el incumplimiento de sus obligaciones en relación con los recursos del presupuesto nacional (Paripassu) que alcanzaron la cifra de \$531.314,5 millones entre los años 1994 y 1996, y una disminución del aporte de la nación a la subcuenta de solidaridad (Cuartipassu) aportado por los afiliados del régimen contributivo; así como el debilitamiento en general de las fuentes de ingreso al sistema.

Es necesario puntualizar que, como resultado de las exigencias de organismos interna-

cionales como el FMI, las cuales aparecen consignadas en el Acuerdo Stand by, el Estado colombiano se compromete a una nueva reestructuración que apunta a disminuir en 40.000 personas la rama ejecutiva, la congelación de los ya menguados salarios de los servidores públicos y la fusión de algunos ministerios como los de Salud y Trabajo. Esto implica un mayor debilitamiento del Estado en su papel de institución rectora en la formulación de políticas públicas.

De igual modo, el desarrollo de las funciones de vigilancia y control no sólo evidencia un debilitamiento del Estado sino además el traslado de estas funciones al ámbito privado. En este sentido, vale la pena destacar la reciente propuesta de liquidar el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos, Invima, trasladando sus funciones a entes privados en lo relacionado con la acreditación y farmacovigilancia de los aspectos de la producción, distribución, suministro y almacenamiento de medicamentos. De otro lado, las funciones generales de registro sanitario, en lo relacionado con la fabricación de alimentos y bebidas, pasan al Ministerio de la Protección Social, a un nuevo ente denominado la Superintendencia de Protección Social, resultado de la fusión de la Superintendencia de Salud y la de Subsidio Familiar.

Estas situaciones, que no son nuevas y evidencian el fortalecimiento de los lineamientos generales de la Ley 100, permiten plantear que el cumplimiento de los derechos consignados en la Constitución se supedita a las limitadas posibilidades de un Estado debilitado, cambiando así la lógica de su responsabilidad en la garantía de los derechos constitucionales a una restringida dirección y control.

También se observa un debilitamiento de las instituciones públicas y el fortalecimiento del sector privado en el desarrollo del sistema. En el último año se agudizó la estrategia de cierre de hospitales e instituciones de carácter público. Durante el último período se cerraron dos centros hospitalarios en Cartagena y uno en Barranquilla: el cierre de hospitales restringe la posibilidad del acceso de grandes grupos poblacionales, para

quienes con frecuencia estos centros son su única opción. Adicionalmente, es necesario destacar que los hospitales de segundo y tercer nivel están operando apenas en un 50% de su capacidad, como resultado de la crisis financiera.

El Plan de Desarrollo no propone salidas para mejorar la situación hospitalaria, al contrario, la profundiza con medidas como el fortalecimiento de los subsidios a la demanda, el pago a los hospitales por servicios prestados y no por transferencias directas, lo que contribuye al colapso hospitalario nacional. Es pertinente reiterar que en la lógica del actual sistema de seguridad social, centrado en la rentabilidad económica y en donde no se consideran las necesidades en salud de la población, los hospitales están condenados a desaparecer.

En el caso del ISS y las Cajas de Compensación Familiar (Cajanal y Caprecom), se ha hecho evidente, en el último año, el propósito gubernamental de liquidar los hospitales, sustentado en su inviabilidad financiera, la onerosa carga laboral, la ineficiencia y su dificultad para ajustarse a la lógica de competencia impuesta por el mercado.

Desde una perspectiva crítica se debe señalar que la problemática del ISS es de vieja data y tiene origen en los problemas de gestión y funcionamiento del Estado; sin embargo, a partir de la década del 90 y considerando la tendencia de debilitamiento del Estado y el crecimiento del sector privado en la prestación de servicios públicos, estos problemas se agudizan e incluso se promueven para justificar el desmantelamiento de la institución. Aparece, por ejemplo, que en términos de gestión el ISS decayó, al punto que durante la última administración se dejaron de percibir \$40.000 millones por compensación. De igual forma, se ha facilitado la salida de afiliados hacia los entes privados, al no existir programas vigentes para la nueva afiliación. Estos dos elementos agudizan la situación financiera de la institución.

Ante la dificultad para la prestación de los servicios, se señala que los incumplimientos económicos del Gobierno aumentan el déficit de estas entidades. Ejemplo contundente es

la deuda del Estado con el ISS, que asciende a \$3,246 billones de pesos al 31 de diciembre de 2001; en contraposición, las EPS privadas, especialmente SaludCoop, han recibido subsidios del Fosyga estimados en más de \$1,5 billones de pesos (Sintraseguridad Social, 2003). Adicionalmente, la Dirección del Instituto no ha renovado los contratos al personal de contratación civil, generando dificultades en la atención y en consecuencia privando a los usuarios de la atención oportuna. Esta tendencia gubernamental favorece los intereses del sector privado.

De manera más reciente, el gobierno de Uribe introdujo una reforma dirigida a reestructurar el ISS, con el Decreto 1750 del 26 de junio de 2003. Con base en este decreto, escinde del Instituto a las clínicas y los centros de atención ambulatoria, además convierte a las siete principales clínicas a nivel nacional en empresas sociales del Estado, con lo cual éstas dependerán de la "gestión admirable" para su sostenibilidad. Si se tiene en cuenta la tendencia dirigida a debilitar la institución y justificar su liquidación, es de suponer que la perspectiva se dirige a entregar la infraestructura hospitalaria pública al capital privado.

En correspondencia con el debilitamiento del sector público, se observa el fortalecimiento de los monopolios privados de la salud: las grandes EPS e IPS absorben a las pequeñas. Esta tendencia tiene tal peso que incluso SaludCoop aparece entre las diez empresas más rentables del país. Este aspecto es de suma importancia si se considera que la lógica del sistema se soporta en la presencia y estímulo de nuevos actores como mecanismo de control, calidad y mejor oferta de servicios; elementos que en una atmósfera de monopolio quedan limitados.

Otra expresión del debilitamiento del carácter social de la salud y la seguridad social son las restricciones que la ley establece en esta materia. El Plan de desarrollo plantea aumentar la cobertura de vacunación infantil, reducir el embarazo en adolescentes, reducir el sida, la malaria y el cáncer de cuello uterino, dejando de lado otros problemas de gran magnitud como

las enfermedades infecciosas (tuberculosis, malaria, lepra, sarampión, entre otras) y crónicas (enfermedades del corazón, malnutrición). En este sentido, hoy reaparecen o emergen enfermedades que afectan a gran parte de la población. Un caso patético es la reciente epidemia de fiebre amarilla en la región de Catatumbo: 22 casos, de los cuales 11 personas fallecieron, superando en un mes el número total de casos presentados entre 1991 y 1999 (*El Tiempo*, Junio 14 de 2003). Este es un indicador de las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de los colombianos frente a las enfermedades endémicas, evidenciado ante la ausencia de programas preventivos para el control de enfermedades infecciosas y crónicas.

Por otra parte, en el SGRP no existe una política clara de promoción de la salud de los trabajadores y la prevención del riesgo profesional. En el último período se invalidaron los avances en esta materia, consignados en el Acuerdo 001 de 2002 y la circular 02 de 2002 del Ministerio Trabajo, y que definían las obligaciones de los empresarios y ARP en esta materia. De igual modo, los espacios designados para diseñar los lineamientos generales no han cumplido con esta función, la perspectiva con que se hace se dirige a la prevención de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, pero poco discuten sobre las condiciones y medios para mejorar la calidad de vida en el trabajo.

PROGRESIVIDAD E IRREVERSIBILIDAD

Los derechos humanos avanzan y evolucionan en el tiempo de acuerdo con las condiciones históricas y sociales; una vez se han alcanzado ciertos logros, éstos no se pueden acabar ni retroceder. De esta forma el Estado no puede diseñar o implementar políticas en salud que desmejoren o disminuyan los logros alcanzados. En Colombia las cifras evidencian un retroceso en aspectos como la cobertura, el recorte en los paquetes de servicios y medicamentos. La Ley 715 y las reformas laboral y pensional evidencian la perspectiva de recortar los derechos, lo

que es expresión clara del retroceso en las políticas sociales y en la garantía de los mismos.

En este mismo sentido, el Plan de Desarrollo del actual gobierno, se sustenta en la premisa de reducir los costos laborales como estrategia para el aumento de empleo. Dicha reducción se logra por la vía de modificar la jornada diurna, la disminución del pago de festivos y dominicales y la reducción de las tablas de indemnización por despido injusto. Lo anterior refuerza la tendencia de retroceso en materia de políticas que afectan y vulneran los derechos de los ciudadanos.

LA IRRENUNCIABILIDAD

Nadie puede renunciar a sus derechos y ninguna organización social ni el Estado pueden despojar de derechos a los seres humanos. Los derechos humanos no se negocian, no se empeñan, no se transan; es decir, los derechos humanos no son negociables, por prebendas u otros beneficios.

Casos como la renuncia al ingreso del régimen contributivo a cambio de garantizar el trabajo, situación común en relaciones de trabajo flexibles o precarias; o bien "cuando el sistema impone unas condiciones en la prestación de servicios (contención de gastos, límites en la cantidad de exámenes, en la prescripción de medicamentos, en los procedimientos) que presionan la renuncia a los servicios de atención" (Paredes). Muchas veces el trabajador renuncia, también, al reconocimiento del accidente de trabajo o al impacto de la enfermedad, bajo presiones generadas en la inestabilidad laboral o a cambio de incentivos relacionados con el no ausentismo.

Adicionalmente, en la reforma laboral se observa una tendencia a flexibilizar las garantías laborales en relación con la seguridad social, al legitimar la posibilidad de algunas formas de contratación (contrato de estudio) que no obligan a garantizar la seguridad social.

En general, la evaluación del desarrollo del sistema desde una perspectiva de los DESC permite afirmar la inviabilidad del derecho a la sa-

lud y la seguridad social, en tanto, la concepción, desarrollo y tendencias de la política les niegan su naturaleza de derechos y los ubica en una lógica del mercado (mercancía), trasladando la responsabilidad del Estado a los sujetos, en una lógica que asume que las leyes del mercado pueden satisfacer las necesidades de los ciudadanos y resolver las diferencias existentes en la sociedad.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

De acuerdo con los planteamientos desarrollados en este documento, es evidente que la política en salud y seguridad social del gobierno de Uribe, al operar bajo una lógica de aseguramiento no expresa una perspectiva política tal que garantice el derecho, pues los sujetos son usuarios que establecen un contrato de servicios de acuerdo a su capacidad de pago, sin ser reconocidos como titulares universales de derecho. Aun más, es evidente que el Gobierno ha impulsado una segunda ola de reformas (laboral, pensional, tributaria) que están dirigidas a desmontar el Estado social de derecho: "Dentro del Estado Comunitario que propone el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la protección Social reemplaza a la Seguridad o Aseguramiento, entregando su responsabilidad, en materia de derechos fundamentales, a la sociedad misma y al mercado privado" (Borda: 13-16).

La Ley 789 del 27 de diciembre de 2002 plantea claramente la perspectiva filosófica del Gobierno: el sistema de protección social debe crear condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente **se socializan los riesgos** que implican los cam-

bios económicos y sociales" (Ley 789 de 2002). En este marco legal, el trabajo deja de ser un derecho fundamental bajo las reglas constitucionales y pasa a ser mercancía sujeta a las leyes del mercado, el Estado ya no es quien se encarga de garantizar mediante mecanismos la protección a la parte más débil del contrato de trabajo.

La Constitución Nacional establece que Colombia es un Estado social de derecho, lo que implica que los derechos no pueden estar vacíos de contenido material y concreto; los DESC hacen parte de la Carta de derechos fundamentales, por tanto no son formales sino materiales. El actual Gobierno impulsa el desarrollo de una tendencia jurídica que despoja de materialidad a los DESC, manifestada en jurisprudencia de las altas Cortes, con el argumento de que algunos de estos derechos no están consagrados en los llamados fundamentales; esta actitud es restrictiva porque estos derechos tienen evidentes conexidades con los básicos como la vida y la libertad. Tendencia que va a quedar definitivamente consagrada si se aprueba la reforma a la justicia que cursa para la próxima legislatura.

Es claro que existen elementos estructurales que impiden la concreción del derecho a la salud, lo que se expresa en las políticas que han sido construidas y refrendadas en los gobiernos anteriores. En el primer año del gobierno de Uribe esta tendencia se ha fortalecido a través de las reformas jurídicas, el debilitamiento del sector público y el ajuste al sistema que favorece al sector privado.

En este contexto, cobra mayor validez la construcción de un movimiento social que le apueste a una mirada distinta de la seguridad social y que posibilite de manera efectiva la concreción del derecho para todos y todas.

BIBLIOGRAFÍA

- Borda, E., 2003. "Reforma laboral: ¿Qué se hizo el trabajo decente?", en: *Aquí las Herramientas*, Viva la Ciudadanía, año 12, No 89. Bogotá.
- CUT-CTC-CGTD 2002. *Situación de la Seguridad Social en Colombia*. Documento de Trabajo, Bogotá.
- Eslava, J.C. y otros , 2002. *La crisis hospitalaria del país: campo de lucha ideológico y un reto para la acción social*. Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social.
- González, C.,2003. "Las reformas al sistema de pensiones en Colombia.", en: *Revista Cultura y Trabajo*, ENS, No 60, Medellín.
- Grupo Guillermo Fergusson, 2003. *Políticas en Salud y Seguridad Social*, Módulo No 1, Bogotá.
- Jaramillo, Iván, 2002. "¿Qué dice la Ley 715?" Ponencia en Foro Participación social en salud en el municipio de Cali. Foro Nacional por Colombia.
- Paredes, Natalia, 2002. "La garantía del derecho a la salud en Colombia, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos", en: *Cátedra Manuel Ancizar*, Universidad Nacional de Colombia.
- Redondo, Herman, 2003. ¿Soluciona el Plan de Desarrollo las dificultades más apremiantes del sector? Documento Mimeo
- Sarmiento, Libardo, 2003. "Economía política y social del Plan Nacional de desarrollo.", en: *Revista Cultura y Trabajo*, Escuela Nacional Sindical. N° 60.

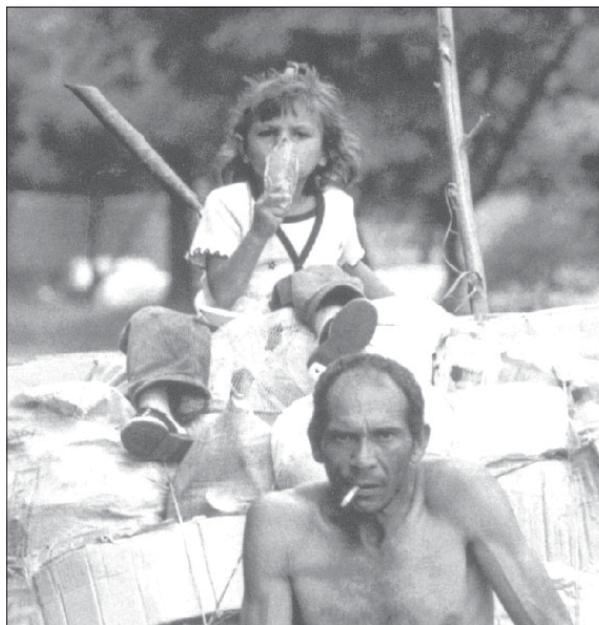


Área de Investigaciones Área de DDHH y Laborales. Escuela Nacional Sindical

Trabajo

7

Reforma laboral, deslaboralización y despidos



Alvaro Uribe Vélez recibió un país caótico en todos sus aspectos. En materia económica, el balance del gobierno Pastrana no pudo ser más desastroso: después de un tratamiento ortodoxo que priorizó la reducción del déficit fiscal vía aumento de impuestos y reducción del gasto con políticas contraccionistas, la economía sufrió una fuerte recesión que afectó y mermó la capacidad de compra de los colombianos; adicionalmente, el compromiso pactado con el FMI para disminuir el desequilibrio fiscal profundizó la recesión.

El Gobierno actual se ha propuesto reactivar la economía y disminuir el desempleo, pero con las mismas recetas que condujeron al país a la más grave crisis de su historia. En efecto, el programa del equipo económico del actual Gobierno insiste en más ajuste fiscal, más flexibilización de los mercados, incluyendo el laboral y más iniciativa del mercado como asignador "eficiente" de los recursos.

Desde que el actual mandatario era candidato presidencial propuso una serie de medidas para reactivar el empleo, entre las cuales planteó la necesidad de destrabar el mercado laboral: "La legislación laboral debe promover la creación de más y mejores empleos, un aumento en

la cobertura de la seguridad social, adecuar los trabajadores a las nuevas exigencias del mercado y aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral en su conjunto" (Uribe).

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO¹ Y LA POLÍTICA DE EMPLEO

Las iniciativas esgrimidas en campaña se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo "2002-2006: Hacia un Estado Comunitario". Este documento prioriza los gastos del Estado y señala las metas físicas correspondientes, la política de empleo está claramente definida y con metas ambiciosas, ya que plantea que "Las políticas de crecimiento económico y apoyo directo al empleo permitirán crear aproximadamente 2 millones de nuevos empleos durante el cuatrienio" (Plan: 18); los nuevos puestos de trabajo se lograrán "gracias a la eliminación de recargos salariales, el incremento del número de contratos de aprendizaje y la reducción tanto

¹ El Plan de Desarrollo se puede definir como "un ejercicio de priorización de las inversiones públicas estructurado alrededor de los objetivos generales del gobierno de turno y enmarcado en la realidad macroeconómica del momento".

en los costos de despido como en los aportes parafiscales con destino al Sena, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cajas de compensación. En este último caso se incluyen las empresas que empleen, entre otros, expresidarios, discapacitados, reinsertados, jóvenes, mayores de 50 años y jefes de hogar” (Plan).

LA REFORMA LABORAL (LEY 789 DE 2002)

De esta manera, para enfrentar la grave crisis laboral que padece el país, heredada por el Gobierno anterior, la administración del presidente Uribe se ha propuesto reducir la cifra de desempleo a un 10% al final de su gobierno (véase gráfico 1), a través de la flexibilización laboral en aspectos como: destrabar el mercado laboral (a través de la nueva reforma laboral, Ley 789 de 2002), fomentar las formas asociativas de trabajo para proyectos de generación de empleo y aprovechar las zonas económicas especiales, entre otras. Es decir, se parte de la presunción de que la rigidez del mercado laboral es un obstáculo para la generación de empleo; tesis enarbolada desde la Ley 50 de 1990 y en especial desde el Gobierno anterior.

Las iniciativas flexibilizadoras encontraron gran respaldo en la tecnocracia del gobierno, los gremios, empresarios y gran parte de la dirigencia del país, que consideraron moderada o parcial la reforma de 1990 (Ley 50) y por lo tanto exigían su profundización, ya que ven en la normatividad laboral flexible una de las condiciones adecuadas para generar empleo y de esta manera tratar de disminuir los altos índices de desempleo que afectan al país: “La evidencia empírica muestra que un factor importante en la explicación del desempleo estructural colombiano es la rigidez que aún caracteriza el mercado laboral. En efecto, aunque la Ley 50 de 1990 logró cierto grado de modernización en el mercado, para adaptarlo a los retos de la competitividad internacional, todavía persisten factores de inflexibilidad y perduran altos costos debido, principalmente, al aumento en las cotizaciones

a la seguridad social implementados en la Ley 100 de 1993” (Ponencia: 18).

La reforma laboral de 2002 (Ley 789 del 27 de diciembre) busca, según el Gobierno y sus defensores, modificar algunas instituciones rígidas establecidas en el Derecho Individual del Trabajo colombiano, para poder facilitar la creación de nuevos empleos y nuevas fuentes de trabajo; consagra nuevas instituciones de protección social para los jóvenes, viejos, incapacitados, presos y jefes de hogar, conviviendo además con una nueva regulación de las cajas de compensación familiar; busca igualmente la posibilidad de otorgar una mejor calidad de vida a las personas de más bajos recursos aún de aquellos que se encuentran desempleados (Ponencia: 18).

A través de la reforma laboral se busca reducir costos e incentivar la generación de empleo por parte del sector privado. Algunos puntos contenidos en la modificación a la normatividad laboral para incrementar el empleo son: la eliminación de recargos salariales, el incremento del número de contratos de aprendizaje deslaborizándolos y la reducción tanto de los costos de despido como de los aportes parafiscales con destino al Sena, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cajas de compensación.

La actual reforma responde a un clamor insistente y generalizado por parte del sector privado, los gremios y la tecnocracia más ortodoxa, y es la facilidad en la contratación y el despido vía disminución de tablas de indemnización, además de la reducción de los aportes parafiscales y el debilitamiento del Sena como oferente exclusivo de los contratos de aprendizaje.

Con la reducción de las tablas de indemnización se fortalecerán la dinámica precarizadora del trabajo, que se incorporó con la reforma laboral de 1990, y otras medidas flexibles que en últimas ahondan la inestabilidad de las condiciones de contratación.

La reforma introdujo nuevas funciones a las cajas de compensación familiar (CCF) lo que puede acarrear un cambio en la vocación en los servicios de las mismas, debido a las nuevas respon-

sabilidades, es decir, se pasa del interés social al interés rentable en detrimento de la calidad de vida de los afiliados y beneficiarios al sistema.

La queja constante de los empresarios sobre la insuficiencia del SENA en la formación impartida, que no es acorde con las necesidades del mercado, prácticamente tuvo oídos en la nueva reforma, ya que ésta permite la competencia abierta, además de desigual, de otras instituciones educativas o especializadas reconocidas por el Estado. La pérdida de la exclusividad del contrato de aprendizaje puede significar la justificación perfecta para reducir gradualmente o eliminar los aportes del 2% sobre la nómina que deben aportar los empresarios, lo que conllevaría a la desaparición de la entidad o a una reducción sustancial, convirtiéndose en una entidad pequeña adscrita a cualquier ministerio o ente descentralizado.

FLEXIBILIDAD VS PRECARIEDAD

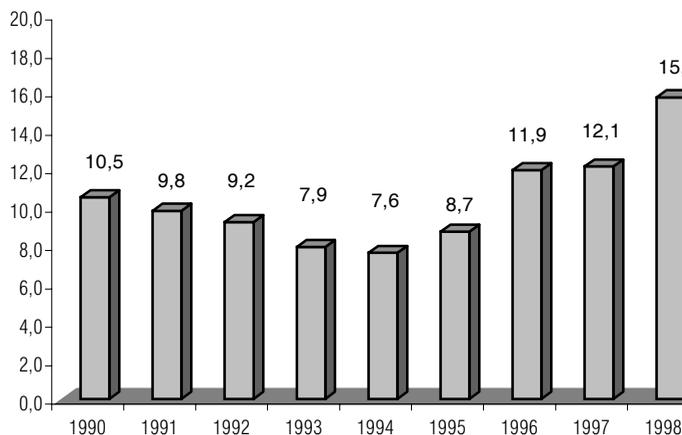
Las reformas laborales impuestas en el país se han centrado en la disminución del valor y la

estabilidad de la fuerza de trabajo en función de las necesidades de la producción (ajustes de personal) y en una presión de los salarios a la baja, en relación con la productividad de cada trabajador.

Esto se ha traducido en modificaciones y violaciones a los contratos colectivos de trabajo, salarios deprimidos, inestabilidad laboral (pago por hora y a destajo o por productividad), precarización de las condiciones de trabajo, intensificación de la jornada laboral, movilidad del empleo y polivalencia del trabajador, entre otras medidas.

En aras de un desarrollo interno, representado en empleos, se siguen modificando a la baja las normatividades laborales, en detrimento del empleo digno que por derecho propio tienen los trabajadores. La reforma laboral de 1990 formalizó una dinámica precarizadora del trabajo que incorporó prácticas como los empleos cortos, la alternancia frecuente de situaciones de empleo y no empleo, facilidad de incorporación y de salida, interinidad permanente, alta rotación, incertidumbre laboral normatizada y otras me-

Gráfico No. 1
Evolución del desempleo a nivel nacional y proyección al 2006



Fuente: DANE. Cifras de 1990 hasta 2000, Encuesta Nacional de Hogares, promedio anual para siete áreas metropolitanas. 2001-2002 cifras de la Encuesta Continua de Hogares promedio anual para 13 áreas metropolitanas. Cifra de 2006 proyectada en el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario".

didadas flexibles que en últimas insultan la existencia del hombre. Tales hábitos, producto de la lógica irreflexiva e irracional del contexto neoliberal, se fortalecerán con la nueva reforma laboral (Ley 789 de 2002). Durante más de una década, el direccionamiento de la economía se ha reducido a crear un mercado donde los más aptos logran sobrevivir; erróneamente se considera que para sobrevivir a esa lógica absurda y perversa, el “mercado laboral” debe adaptarse a las condiciones de máxima flexibilización (Gutiérrez: 35).

Los términos del debate son fijados por la ortodoxia de las autoridades económicas, que han simplificado el análisis del trabajo a un economicismo e ignoran que el trabajo no es una actividad puramente económica, sino un acto de carácter múltiple, tal como lo explica el antropólogo francés Maurice Godelier: “los procesos de trabajo se desarrollan en el marco de modos de producción, que a su vez están conformados por conjuntos diferenciables, constitutivos de una misma estructura social” (Sarmiento Anzola: 64).

Stiglitz plantea que el desarrollo es más que simplemente la acumulación de capitales y la reducción de las distorsiones de la economía; para él, el desarrollo es una transformación de la sociedad, desde formas tradicionales de hacer cosas y modos tradicionales de pensamiento. Por tanto, si el desarrollo hubiera de tener una base más amplia, al menos deberíamos prestar atención a la seguridad de los trabajadores (Stiglitz: 2).

Para este premio Nobel, el desarrollo igualitario, sostenible y democrático requiere derechos laborales básicos, incluidos la libertad de asociación y de negociación colectiva. En la misma dirección se dirige la propuesta de Birdsall, De la torre y Menezes; que apunta a una agenda distributiva y convoca a reforzar los derechos de los trabajadores (Birdsall). Pero en el país las autoridades económicas y los tecnócratas toman el camino contrario: la política laboral ha sido subsumida a políticas económicas más amplias y termina siendo dominada por intereses financieros y comerciales.

Lo anterior es ratificado por la reforma laboral, que se aprobó con el fin de generar empleo y con la promesa de mejorar la calidad de vida de los colombianos; pero mejorar la calidad de vida es un fin en sí mismo y de manera implícita conlleva mejorar las garantías de los trabajadores y la seguridad social en la población. Esto no se logra confiando en las fuerzas del mercado que operan con la lógica darwinista y desconocen que la única fuente productora de riqueza social es el trabajo del hombre.

RESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO: REDUCCIÓN DE GASTOS VÍA DISMINUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

Siguiendo la política de sudor y lágrimas impuesta por la administración anterior para reducir el déficit fiscal mediante la disminución de gastos de inversión y funcionamiento, el Gobierno ha impuesto una fuerte reforma al Estado a través de la eliminación, reestructuración y fusión de varias de sus entidades, que ha significado la supresión de más de catorce mil empleos formales de funcionarios estatales y que se estima alcanzará una cifra superior a los cuarenta mil, según las cuentas de las mismas autoridades económicas (véase cuadro No. 1).

El recorte de gastos discrecionales² abarca (entre otros) el componente de la nómina estatal, que se ha venido ajustando a la baja en los últimos años, en particular desde 2001 con la aplicación de la Ley 617; se calcula que se despidieron más de setenta mil servidores públicos, especialmente en los entes territoriales.

El apretón a los funcionarios del Estado comenzó en el año 2002 con el Decreto 1.919, que eliminó las primas extralegales y las prestaciones sociales de una inmensa mayoría de funcionarios. El remezón a las empresas estatales que presentan problemas financieros ha-

² Como su nombre lo indica, son aquellos en los que hay discreción de modificar bien sea al alza o a la baja. Entre ellos se encuentran la inversión y la nómina del Estado.

Cuadro No. 1		
ENTIDAD	TIPO DE MEDIDA	NÚMERO DE EMPLEADOS AFECTADOS
Ministerios de Justicia, Interior, Salud, Trabajo, Desarrollo y Comercio Exterior.	Fusión	786 Suprimidos
Incora (Instituto Colombiano de Reforma Agraria), Inpa (Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura), INTA (Instituto de Adecuación de Tierras, Fondo DRI (Desarrollo Rural Integrado).	Liquidadas	2.241 Suprimidos
ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).	Reducción de nómina	434 Suprimidos
Telecom y 12 Teleasociadas	Liquidadas	5.260 de Telecom suprimidos 1.651 de las Teleasociadas suprimidos
Residencias Femeninas	Liquidadas	27 Suprimidos
Inurbe	Liquidada	459 Suprimidos
Instituto de Seguros Sociales (ISS)	Reestructurada	13.399 pasan a ser empleados públicos
Ecopetrol		n.d
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian)		483 suprimidos
Superintendencias	Reducción y reestructuración de entidades	2.000 cargos menos implicará la reestructuración
Sena	Reestructuración y reducción de cargos	3.400 cargos administrativos se dejaron de renovar 680 vacantes no se cubrirán 1.068 futuros pensionados tampoco se cubrirán 2.000 funcionarios saldrán más adelante
Cajanal	Se divide en dos	Capitalizada por los trabajadores
Caprecom	Reestructuración y reducción de cargos	523 empleos se eliminarán Además del desmonte de beneficios laborales
Incoder (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural)	Creación	929 se crearán
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	Creación	No se ha estimado
Fuente: Elaboración propia con base en información de prensa y comunicados del Departamento Nacional de Planeación.		

bía sido anunciado por los gerentes del empalme, Fabio Echeverry Correa y Rudolf Hommes, en su informe "El país que recibimos". Allí daban cuenta de la delicada situación económica del país y recalcan que la administración entrante recibía numerosas entidades estatales con problemas financieros, que de no ser resueltos dificultarían la administración del Estado debido a la crisis fiscal que atravesaba (Echeverry y Hommes). Enfatizaba Hommes que debido a tales problemas financieros de las empresas del Estado iba ser necesario inaugurar una nueva cultura de colaboración entre los gobiernos y los trabajadores. De no presentarse dicha colaboración "el gobierno se vería forzado a liquidarlas" (Hommes). Concluía el exministro que en las condiciones que atravesaba el país y con tantas necesidades presupuestales insatisfechas, lo último que podía esperarse es que el Estado absorbiera pasivos creados artificialmente por pactos laborales extravagantes, celebrados entre ilusos e irresponsables.

La reforma ha estado regida por una lógica estrictamente reduccionista que sin lugar a dudas afectará la capacidad y el papel que debe ejecutar el Estado, ya que la "modernización" o la transformación apuntan a medidas contraccionistas y de ajuste extremo que le impedirán adecuar la combinación de recursos para el logro de sus fines, y por tanto reducirán la capacidad institucional. El Estado tiene unas funciones irrenunciables, como asegurar el bienestar de la población a través de la provisión de servicios esenciales, papel que históricamente ha desempeñado de manera deficiente y que con la desregulación generada por la reforma sin lugar a dudas se agravará.

El argumento de un Estado pequeño y eficiente es discutible, ya que el carácter fiscalista de la reforma distorsiona la relación entre los objetivos de las funciones estatales y los recursos necesarios (limitados) para alcanzarlos. El nuevo Estado, mediado por un programa ortodoxo de ajuste que incluye entre otras medidas retiros voluntarios, no reemplazo de vacantes,

restricciones a la inversión pública y otras medidas de restricción de gastos, en vez de moderno puede ser deforme, pues las instituciones reformadas estarán en muchos casos integradas por personal supernumerario escasamente motivado, poco productivo e innovador. Por tal motivo no se puede pensar en un "Estado moderno" que se desprende de recursos humanos calificados y presenta una gran limitante en los recursos materiales indispensables para cumplir sus funciones.

En suma, con el afán de reestructurar el Estado se ha asociado de manera errónea la modernización con la reducción, es decir, el tamaño con la calidad. La reforma no considera un tema de gran importancia como es el papel del Estado frente a la economía y la sociedad, muy por el contrario, la reestructuración aplicada profundiza aún más la desarticulación de las políticas económicas y sociales y le delega al sector privado más funciones públicas de las que ya tiene, reduciendo de esta manera el acceso de los grupos pobres a las necesidades básicas.

La nueva cultura de colaboración entre el Gobierno y los trabajadores planteada por Hommes se basa en el debilitamiento de los sindicatos del sector público afectados por la reestructuración, creando un marco propicio para que las empresas eludan los derechos sindicales (Sarmiento Palacio: 4B); lo que es peor: el Gobierno está instaurando la eliminación de todas las conquistas laborales y sociales de los trabajadores, para darle mayores garantías a la inversión extranjera a costa de reducir significativamente el pago de la mano de obra nacional (Arias).

¿SE RECUPERA EL EMPLEO?

Las autoridades económicas han dado parte de victoria por la disminución del desempleo. Aunque las últimas cifras del DANE evidencian una reducción en la tasa de desempleo (mayo 2002-mayo 2003: véase gráfico 2); éstas deben analizarse con rigurosidad; ya que, por un lado, la

nueva metodología³ para medir el comportamiento del mercado laboral incide de manera directa sobre algunas variables, reduciendo la tasa de desempleo en 2,5 puntos porcentuales respecto a la antigua metodología. Por otro lado, la modesta recuperación del empleo obedece a la contribución en los repuntes de sectores como la construcción y el sector rural. El primer sector, que es uno de los de mayor absorción de mano de obra no calificada, es sostenido en el corto plazo y difícil de mantener un crecimiento promedio alto durante largos períodos; en el sector rural la estacionalidad (por cosechas) ha contribuido con la creación de más de 118.000 ocupaciones, según las cifras del DANE. Hay que aclarar que se está incrementando el empleo temporal, que subió 3,8% en mayo; mientras el empleo permanente sigue cayendo, -4,5% en el mismo mes⁴; lo que demuestra que se expanden las relaciones de trabajo regidas por contratos flexibles que hacen más inestable la vinculación laboral, tal como ha sido la tendencia a lo largo de la década del noventa, donde el em-

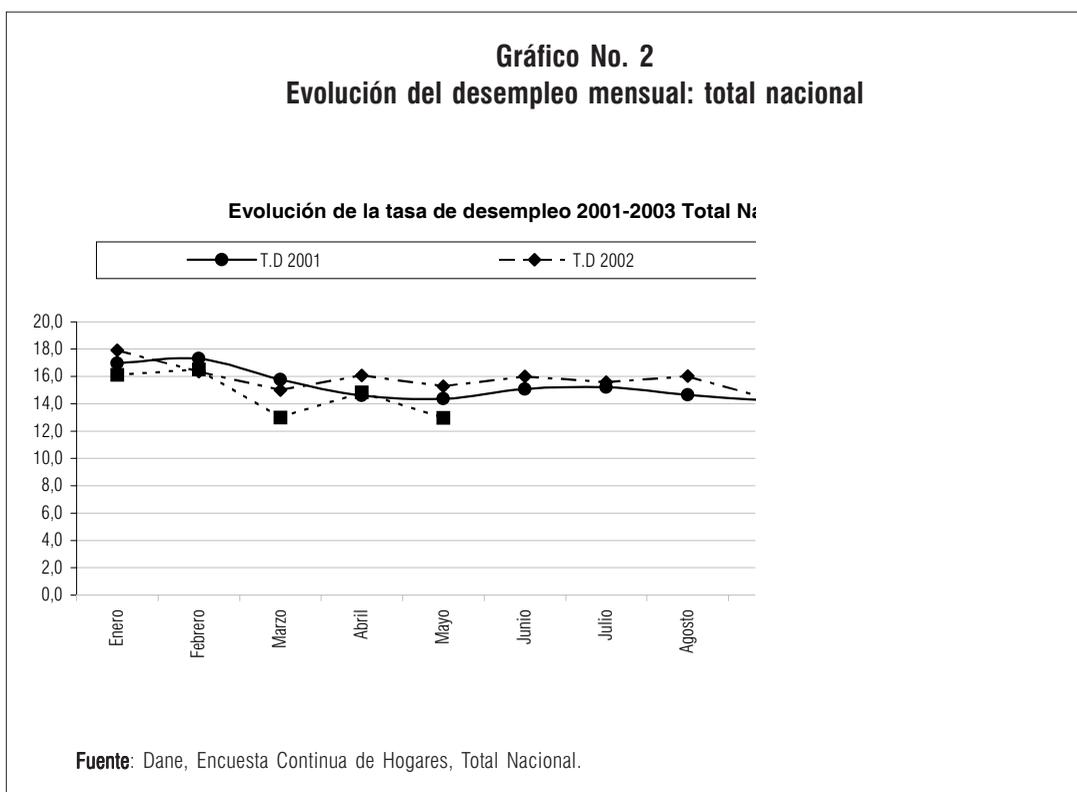
pleo temporal aumentó considerablemente al pasar de 17,5% en 1992 a 27% en el 2000.

La política de empleo del actual Gobierno conlleva su necesaria precarización, es decir: se creará empleo, si se crea, a costa del "buen empleo", tal como quedó plasmado en la reforma laboral. El criterio dominante es que es más importante la generación de ingresos que la estabilidad laboral, es decir, es mejor ganar poco que no recibir ingresos. El Gobierno considera que el empleo y sus condiciones han de adaptarse permanentemente a la competi-

3 En enero del 2001 se adoptó la nueva metodología para la medición del mercado laboral. La encuesta anterior dejó de llamarse Encuesta Nacional de Hogares y ahora se denomina Encuesta Continua de Hogares, por aquello de la continuidad de la recolección y análisis de la información. La Encuesta Continua de Hogares (ECH) ya no se realizará trimestralmente si no que se hará mensualmente lo que amerita que la información que antes se recopilaba cada dos semanas, ahora se recopilará de manera continua, es decir, durante todas las semanas del año. Además de las siete ciudades principales y sus áreas metropolitanas donde se realiza la muestra, se agregan seis ciudades: Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

4 La República, jueves 26 de junio de 2003.

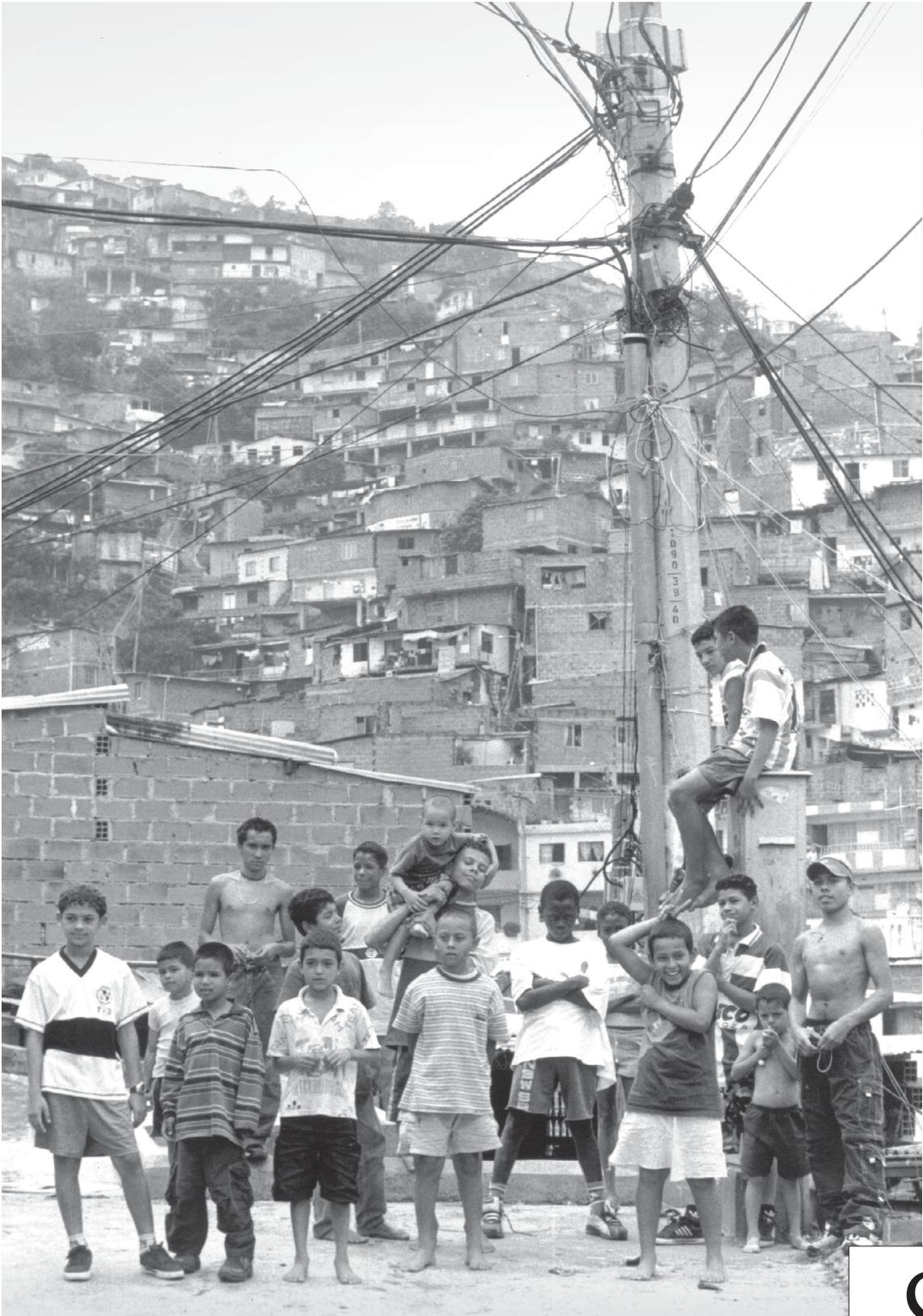
Gráfico No. 2
Evolución del desempleo mensual: total nacional



tividad empresarial y de la economía (de mercado) nacional en su conjunto; por tanto, la seguridad, la estabilidad y los derechos sociales y laborales quedan relegados a un segundo plano. Las reformas introducidas en el actual Gobierno profundizan problemas estructurales como la desigualdad en el ingreso; el deterioro de las clases medias, privadas de empleos estables; y la reducción de la cobertura de las instituciones de seguridad social, se mercantilizan sus servicios. De igual manera: aumentan los niveles de desempleo, subempleo e informalidad y se acentúa la inestabilidad laboral en una economía donde prima la precariedad del empleo, reduciendo además las posibilidades de asociación.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias Fabio, 2003. "Por mandato del FMI", en: *El Espectador*, junio 22 de 2003. p. 2b.
- Birdsall, Nancy, De La Torre Augusto y Menezes Rachel, 2001. *El disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*. Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano, Washington.
- Echeverry, Correa Fabio y Rudolf Hommes, 2002. "El país que recibimos. Balance de los Gerentes de empalme", en: *La República* 2 de agosto de 2002.
- Gutiérrez, Lenis José Fernando. "La Reforma laboral no garantiza la generación de empleo: prevalece el simplismo", en: *Revista Semestre Económico*. No 11, Universidad de Medellín. Enero-junio de 2003.
- Hommes, Rudolf, 2002. "Pactos Extravagantes", en: *El Colombiano*, 4 de agosto de 2002, p.4-A.
- Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario. Documento extraído del portal web: www.presidencia.gov.co.
- Ponencia conjunta proyecto de Ley No. 057/ 02 Senado y 056/02 Cámara, 24 de octubre de 2002, Bogotá.
- Sarmiento Anzola, Libardo, 2002. *Vendimia. Biopolítica y ecosocialismo*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá.
- Sarmiento Palacio, Eduardo, 2003. "La reforma del Estado", en: *El Espectador*, junio 29 de 2003. p.4b.
- Stiglitz, Joseph, 2001. Empleo, justicia social y bienestar. Ponencia presentada en el foro sobre empleo global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Celebrado en Ginebra, Suiza, del 1 al 3 de noviembre de 2001.
- Uribe Vélez, Álvaro, 2002. Programa de Gobierno "Mano firme, corazón grande". Mayo 6 de 2002. p. 28. Documento extraído del portal web: www.alvarouribevelez.com.co

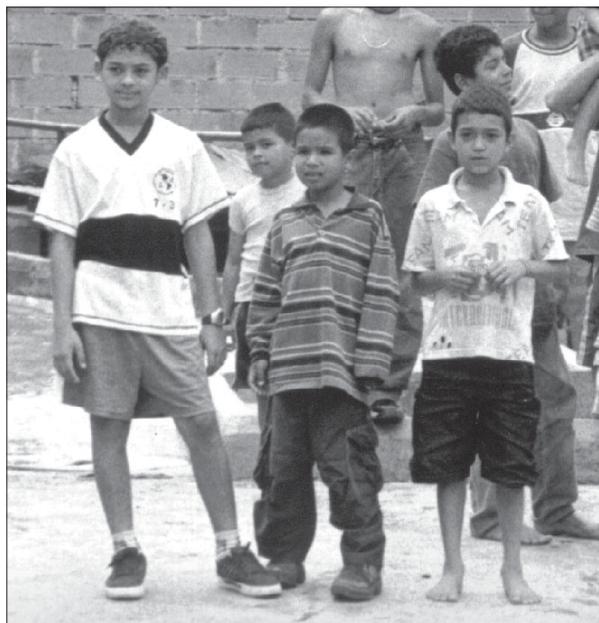


Corporación Compromiso y Fedevivienda

Vivienda

8

El derecho a vivienda adecuada



LA VIVIENDA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

E

l gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en el Plan Nacional de Desarrollo, "Hacia un Estado Comunitario", centra su política de vivienda en:

1. Construcción de 400.000 unidades de vivienda de interés social, de las cuales 112.000 serán cofinanciadas a través de subsidios directos a la demanda por el Fonvisocial; 206.000 por el subsidio que deben otorgar las Cajas de Compensación a sus afiliados; 30.000 por Banco Agrario. En tanto, el déficit acumulado de vivienda se estima por parte del Departamento Nacional de Planeación en alrededor de 1.300.000 viviendas; se reconoce que durante los últimos años de la década de los noventa se incrementó anualmente en 20.000 unidades.
2. El Gobierno espera asignar un promedio de 28.000 subsidios familiares de vivienda para cumplir con su meta de entregar 112.000 unidades. Valga señalar que el DNP ha reportado que sólo se desembolsó el 75% de

los subsidios aprobados en los años finales de la década anterior, dado que se vencieron los términos para su reclamación; y que no fueron aplicados, fundamentalmente por la carencia de programas y planes de vivienda para familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, porque éstas no tienen ingresos suficientes para acceder al crédito complementario que debe otorgar un intermediario financiero, y debido también al incremento de los costos de vivienda.

3. Se propone desarrollar un sistema de seguro de protección contra la inflación a fin de evitar posteriores crisis de pagos en las deudas hipotecarias de hasta 130 salarios mínimos (46 millones de pesos), siempre y cuando el valor de la vivienda no supere los 323 salarios mínimos (110 millones de pesos). Este mecanismo busca recuperar la confianza en el sistema financiero y asegurar que no se presente otra crisis por incapacidad de pago del deudor similar a la ocurrida en 1999.
4. Se plantea la emisión de títulos y bonos hipotecarios destinados a financiar vivienda

saneando la cartera improductiva (las viviendas que fueron entregadas en dación de pago o que por orden judicial fueron embargadas, que los propietarios no han podido readquirir o que los bancos no han podido rematar), destinando un monto de 6 billones de pesos durante 2003 y 2004, dirigidos a mejorar la liquidez del sistema con los recursos del presupuesto nacional.

5. Otro eje de la política del actual Gobierno está orientado a crear condiciones para atraer la inversión de capital hacia la financiación de construcción de vivienda destinada al arriendo, impulsando el sistema de leasing. Aquí el problema no es atacado desde la perspectiva de un derecho social, sino a través de otro instrumento financiero que continúa ignorando la falta de capacidad económica de las personas para acceder a las condiciones del mercado financiero de la vivienda.
6. De otro lado, reconoce la necesidad de promover e impulsar el microcrédito inmobiliario, fomentar la asociación mixta para el aprovechamiento razonable de los recursos, e igualmente la diversificación de instrumentos y mecanismos que consulten las dinámicas de la economía informal.
7. Se mantiene el sistema de ahorro/subsidio de las cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción, AFC para que los trabajadores de altos ingresos compren más viviendas. Subsidio-absolutamente regresivo e inequitativo en términos sociales.

Se pretende así atacar un problema reconocido en estudios sobre la vivienda en Colombia. El 40% de los hogares que no poseen vivienda tienen ingresos familiares inferiores a dos salarios mínimos mensuales, los 28.000 subsidios anuales sólo benefician al 40% de estos hogares: el 60% restante de familias, no tiene otra opción que recurrir a los urbanizadores piratas o a la invasión de terrenos.

Los ingresos del 28% de los hogares están entre dos y cuatro salarios mínimos: pueden acceder al mercado de crédito hipotecario y beneficiarse de los subsidios familiares que otorgan las Cajas de Compensación, hasta donde alcancen los recursos que el Gobierno cada vez reduce más. El 32% de los hogares tiene ingresos superiores a cinco salarios, y una mayor posibilidad de acceso al crédito hipotecario, en razón de sus capacidades de ahorro e inversión.

El estudio sobre política de vivienda de interés social en Colombia realizado por la Cepal en 1999, señala que el 93% del déficit de vivienda, corresponde a los estratos de más bajos ingresos, que sólo accedieron al 30% de los créditos de vivienda escriturados en ese año (Chiappe).

Expresado de otra manera, el 70% de los créditos para vivienda se aplican en hogares que representan el 7% del déficit de vivienda; en tanto el 30% de los créditos escriturados, se hacen a hogares donde el déficit es del 93%. En consecuencia, si aceptamos las cifras del déficit, basadas en un hogar igual una vivienda: entre once y trece millones de colombianos y colombianas, viven en barrios incompletos e inadecuados, y todavía ven aplazado su derecho a vivienda digna.

MÁS DE LO MISMO

En esencia los conceptos en cuanto déficit y estrategia para atender el problema habitacional de los colombianos de menores ingresos continúan siendo los mismos: agotados, desprestigiados y fracasados en la última década, pero con vestidos institucionales nuevos, caras nuevas en el dispositivo estatal y menos recursos reales de inversión.

Con el estandarte de hacer de Colombia un país de propietarios, y lograr la aspiración constitucional de vivienda digna para todos, seguirán orientándose las políticas y acciones públicas del Gobierno como desde hace más de una década: desde una posición que considera la

casa como mercancía, como producto completo y terminado para adquirir, de lo que resulta la ecuación económica de ahorro, subsidio y crédito. Es decir: hay crédito para aquellos pocos colombianos que logren ahorrar un 10% de la solución a la que aspiren, los afortunados compatriotas que logren una asignación de subsidio, y los poquísimos colombianos privilegiados que sean considerados sujetos de crédito por una entidad financiera vigilada, a la que el Estado, además, garantiza el 70% de la deuda.

Los argumentos y justificaciones como la reactivación económica y la generación de empleo, deseables e incontrovertibles para todos, y especialmente para los actores corporativos de la oferta, continúan siendo el principal motivo de intervención del Estado con sus acciones regulatorias y de subsidio. De hecho, el tema de la vivienda aparece en el capítulo del Plan de Desarrollo dedicado a crecimiento económico sostenible y generación de empleo; lo cual es altamente deseable pero no la principal motivación en una sociedad mayoritariamente excluida de la satisfacción de sus derechos y necesidades habitacionales, aplazadas o autogestionadas, con precarias condiciones de calidad de vida y de convivencia; los costos fiscales son exagerados, su remedio tardío y a cuentagotas.

AUSENCIA DE INTERÉS EN EL TEMA REFORMA URBANA

La consigna gubernamental "Hacer de Colombia un país de propietarios", ilustra e ilusiona con una casa terminada, adquirida con ahorro (ahora en entredicho con el Artículo 94 del Plan Nacional de Desarrollo); subsidio (en teoría 96.000 subsidios para los colombianos no afiliados a Cajas de Compensación Familiar, en 3 años y crédito (bien difícil para el sector informal). No se hace alusión a la aplicación de las Leyes 09/89 y 388/97; leyes que la democracia colombiana produjo en su momento para facilitar al acceso al suelo urbanizado, que es el insumo estratégico y determinante del costo y cali-

dad de los asentamientos humanos en el resto de sus componentes: el terreno concreto, el lote, su localización y conexión a los servicios y equipamientos, el lugar donde se construye la casa. Como lo saben la mayoría de los habitantes de barrios populares.

El principal insumo de las soluciones habitacionales para la población es el suelo urbanizado que garantice calidad de vida, costos racionales de inversión, mantenimiento y productividad en general. Si se ignoran estos factores se altera el producto; se sigue aplazando la dinamización del sector de la vivienda popular, y se profundiza la crisis social asociada a la situación habitacional.

El ordenamiento territorial y las competencias municipales de intervención en la gestión pública del suelo urbano, a través de un conjunto de instrumentos de planeación y de gestión, son progresos que difícilmente se pueden controvertir, salvo que las autoridades municipales no los usen de manera agresiva y oportuna, que no se desarrollen sus aspectos reglamentarios y operativos a nivel nacional y, en menor grado, porque el poder judicial aún está actualizándose en las interpretaciones que requieren de equidad frente a la fuerte tradición del derecho civil, con respecto al derecho público y al derecho urbano, en especial con conceptos recientemente introducidos o recordados en el ordenamiento jurídico colombiano, como la prelación del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad y la función pública del urbanismo.

El orden de los factores sí altera el producto: para asegurar la viabilidad y sostenibilidad del sector de la vivienda popular es necesario avanzar en el tema de facilitar el acceso al suelo urbanizado, tanto a comunidades organizadas y calificadas como a promotores y constructores, para lo cual existen los mandatos y los instrumentos de las Leyes 09/89 y 388/97.

Es necesaria la señal clara y contundente del Gobierno nacional y su liderazgo político para aplicar y consolidar los principios de la reforma urbana. Es necesario superar el para-

digma que privilegió históricamente y de manera exorbitante a los propietarios del suelo, que derivaron con el tiempo y la concentración de riqueza en buena parte del sector financiero actual; lo cual ha empobrecido a la población y generado mayores costos sociales y fiscales a los municipios. Es necesario un nuevo paradigma en materia de acceso al suelo urbanizado, una reorientación de las decisiones y acciones públicas en función de la productividad de los actores sociales y económicos, la racionalidad de la inversión pública y la extinción de los rentistas y especuladores.

Debemos aprender de nuestros pobres: primero el suelo, luego los servicios y después la casa, poco a poco. Este proceso ha sido el mayor productor de espacio habitacional para ellos (producción social). Y puede ser más racional, eficaz y eficiente si el Estado toma la decisión de intervenir en los puntos estratégicos del proceso productivo y no sólo en los instrumentos, que requieren pocos actores para vender pocas casas. O hacer política, como ya se advierte con la aplicación del Artículo 94 del Plan de Desarrollo.

Si se facilita el acceso a suelo urbanizado y bien localizado, existen en Colombia muchas experiencias, métodos e instrumentos de acompañamiento a comunidades organizadas para asegurar la calidad en la producción de vivienda. Pueden así disminuirse los costos sociales y económicos que hoy se pagan tratando de reasentar o mejorar barrios incompletos e inadecuados. ¿Quién debe contribuir, pagar o sacrificar más en este frente de la guerra: los pobres y la bolsa general de los recursos públicos fiscales o los especuladores de suelo formales e informales que se han beneficiado con la urbanización y con la inversión pública social y en infraestructura del Estado?

IMPACTOS ESPERADOS SOBRE EL DERECHO A VIVIENDA ADECUADA

Pocos, muy pocos. El Plan de Desarrollo mantiene la inercia de hacer más casas para ven-

der con subsidio y crédito, sus metas son unidades de casas y subsidios asignados y cobrados, con esto se espera mantener contentos a los actores corporativos de la oferta y mover algunos de los agregados económicos del sector.

Los aproximadamente trece millones de colombianos que habitan barrios incompletos e inadecuados continuarán al garete o dependiendo de la voluntad de Dios o de la mano invisible de Smith. Este olvido no sólo empeora la situación de los asentamientos incompletos e inadecuados, sino que además desaprovecha el potencial y la capacidad de la producción social y de sus activos tangibles e intangibles. Donde ya hay áreas urbanizadas susceptibles de densificar ordenadamente, se puede generar nueva oferta de vivienda en arriendo, se puede aumentar el consumo de materiales y mano de obra. Es necesario hacer equidad y redistribución de riqueza: la vivienda está aún en proceso de alcanzar la calificación de digna.

OTROS TEMAS ESTRATÉGICOS, “OLVIDADOS” O NO MENCIONADOS EN EL PLAN DE DESARROLLO

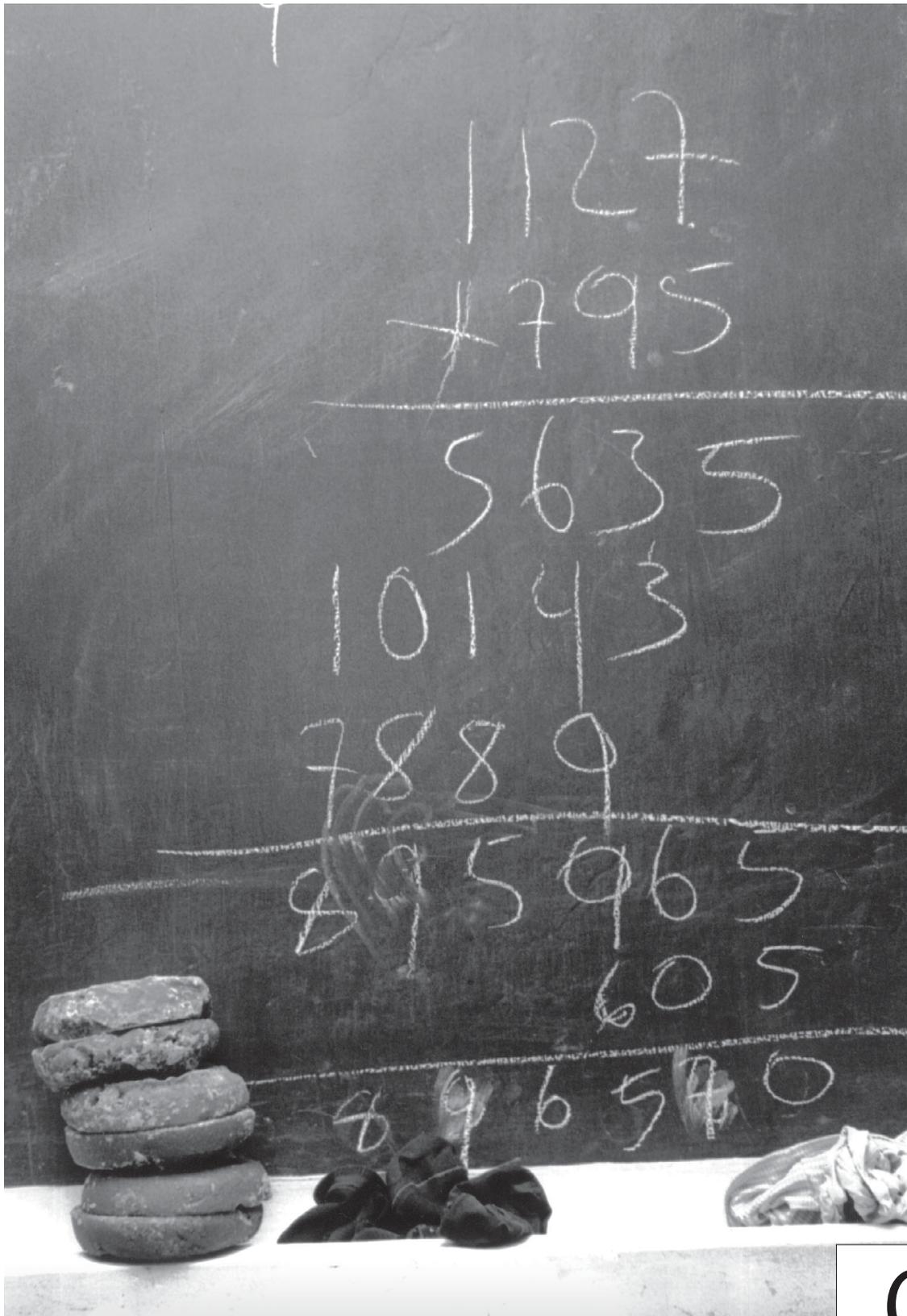
No es evidente ni claro que exista interés ni dientes para actuar en materia de control de precios de los insumos de la construcción, que en el país tienen condiciones monopólicas o cuasimonopólicas. Baste citar los casos del hierro y el cemento: estos insumos tienen incidencia directa en los costos de producción de casas (cemento: 14,95% del costo total; hierro: 9,11% del costo total) y además jalan otros precios. Este tema merece la atención y autoridad que se despliegan en otros temas.

Igual consideración merece el asunto de los costos de transacción para todos los actores y procesos en la cadena de producción del hábitat popular. Los trámites están basados en la desconfianza y la presunción de mala fe. Algo debe estar fallando en el control y sanción de los tramposos, que termina sobrecargando de requisitos y trámites en todos los procesos y en

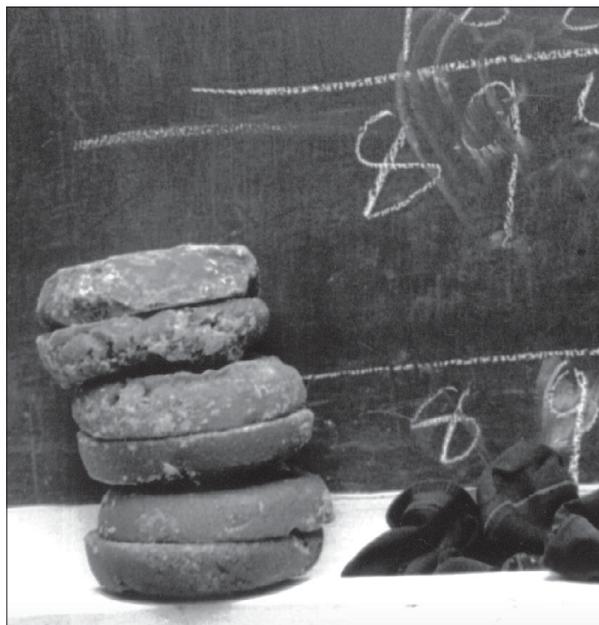
todos los niveles, con los consecuentes impactos en costos y productividad. El principio de la buena fe debe volver a ser la guía básica, acompañada de controles y sanciones severas para los tramposos y los infractores, si queremos eficiencia y eficacia en los procesos productivos del hábitat popular.

BIBLIOGRAFÍA

- Chiappe de Villa, María Luisa, 1999. *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz” 1998 - 2002.
- Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario” 2003 - 2006.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.
- Held, Gunter, 2000. *Políticas de vivienda de interés social, orientadas al mercado: Experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Sistema Nacional de Indicadores Sociodemográficos del DNP.



Inseguridad alimentaria¹



De acuerdo con la Agencia de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, aproximadamente 11 millones de colombianos/as están viviendo en condiciones de extrema pobreza y más de 25.000 niños y niñas sufren de malnutrición². La misma fuente afirma que 15 de cada 100 colombianos/as menores de cinco años padecen de serias dificultades para su desarrollo. Si bien la cifra de niños/as en ese estado puede ser mucho mayor, es preocupante que la FAO identifique la situación de seguridad alimentaria en el país como una de las más críticas en América Latina. En este contexto, las acciones de vigilancia y de exigibilidad del cumplimiento del derecho a la alimentación en Colombia son trascendentales como condición para elevar las condiciones de vida de la población.

El presente documento presenta un paneo sobre siete temas estratégicos para el análisis de la realización del derecho a la alimentación en Colombia, pasado un año del período de gobierno del presidente Alvaro Uribe:

1. Precios de alimentos
2. Fumigación de los cultivos ilícitos y seguridad alimentaria

3. Política agrícola exportadora, seguridad y soberanía alimentaria
4. Política agraria para la generación de empleo
5. La Reforma Agraria se queda en la planeación
6. Variedades genéticamente modificadas y soberanía alimentaria
7. Biotecnología y autonomía en la producción de alimentos

LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS EN COLOMBIA

La seguridad alimentaria se relaciona con los criterios de equidad en el disfrute del derecho, así como con la accesibilidad a los alimentos.

¹ Documento preparado por la Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI, a solicitud de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos.

² Agence France Presse, 2002. 11 million Colombians living in extreme poverty: UN food agency. International News. 16 de octubre de 2002.

En el modelo económico actual, para hacer que los alimentos sean accesibles se requiere que existan condiciones para que las personas obtengan alimentos a través de su producción directa o por medio de la compra en el mercado. Así, se requiere producir alimentos en el lugar y en el momento debidos para que lleguen a los/ las consumidores/as a un costo razonable. De igual manera, el cumplimiento del derecho implica que las personas dispongan de recursos económicos para responder a sus necesidades de consumo. En términos prácticos estos criterios podrían analizarse a través de dos factores principales: el ingreso de las personas con relación al precio de los alimentos en el mercado interno y la producción de comestibles para el autoabastecimiento.

En el último año, el índice de precios al consumidor (IPC) muestra que la variación del precio de este grupo de bienes es, comparativamente, el que más se ha incrementado. En septiembre de 2002, el IPC registró una variación del 6%, siendo el mayor aumento el que corresponde a los alimentos: 8,56% (Véase Ta-

bla No.1); para diciembre del mismo año, el precio de los alimentos tuvo una variación del 10,92%; hasta mayo, el alza en los precios de este grupo (9,75%) sólo fue sobrepasada por el incremento en el transporte (9,98%). En otras palabras, en promedio, los alimentos fueron los productos que presentaron un mayor incremento en el período analizado. Esto puede sugerir que los colombianos y colombianas tienden a tener acceso a una menor cantidad de alimentos o a alimentos de calidad inferior que tienen menor costo.

Una medida que por incrementar el IPC limita la capacidad de acceso a los alimentos por parte de los colombianos y colombianas, es la reforma tributaria que el Gobierno propuso al Congreso de la República en julio de 2003. La reforma es defendida como un mecanismo necesario para recaudar recursos que contribuyan a resolver el déficit fiscal, también como un paso indispensable para la definición de una reforma estructural en el sistema tributario del país. Se trata de un aumento del 2% en el IVA aplicado a productos y servicios que hoy están excluidos o

Tabla No. 1
IPC VARIACIÓN JULIO 2002 A MAYO 2003

MES	TOTAL IPC	ALIMENTOS	SALUD	TRANSPORTE	OTROS GASTOS
Jul-02	6,16	8,91	9,57	5,11	7,07
Ago-02	5,98	8,40	9,18	5,18	7,58
Sep-02	5,97	8,56	8,92	5,11	7,74
Oct-02	6,37	9,79	8,67	5,15	8,33
Nov-02	7,07	11,51	9,06	5,74	8,80
Dic-02	6,99	10,92	9,23	5,92	8,99
Ene-03	7,39	10,65	9,44	8,35	9,08
Feb-03	7,24	9,35	9,76	8,75	9,16
Mar-03	7,60	9,88	9,69	9,55	9,03
Abr-03	7,85	10,76	9,53	9,63	8,13
May-03	7,73	9,75	9,36	9,98	8,08

Fuente: DANE, 2003.

exentos. Algunos de los alimentos que forman parte de la canasta familiar definida por la FAO para Colombia³ serán gravados: frutas y verduras (tomate, zanahoria, cebolla, etc.); papa, yuca, plátano, sal, pan, carne, huevos, pollo, pescado, leche, queso, entre otros⁴. Este recargo tributario afecta de manera crítica a la clase media y popular, cuyas condiciones de consumo han sido ya severamente golpeadas con otras medidas económicas.

La inseguridad alimentaria de las personas indigentes, desempleadas, subempleadas y desplazadas

En términos de las condiciones prácticas para garantizar el acceso de los/las ciudadanos/as a los alimentos, también es relevante analizar los indicadores de pobreza y empleo en el país. De acuerdo con el DANE, la población pobre llegó al 60% y la indigencia al 28% en el año 2001⁵. Aunque las cifras oficiales de desempleo han descendido en los últimos meses y se ubicaron en 14% en junio de 2003, la tasa de subempleo sigue siendo altamente preocupante, pues para el primer trimestre de este año se registró en 33,9%. Esto significa que uno de cada cuatro colombianos/as no accede a los bienes de la canasta de alimentos y que aproximadamente el 40% de la población nacional se encuentra en condiciones de precariedad laboral en las que el acceso a éstos tampoco se encuentra garantizado.

Otro indicador complementario para evaluar la accesibilidad alimentaria es el número de personas en capacidad de producir alimentos para su abastecimiento. De acuerdo con Codhes, a junio de 2003, la cifra de desplazados/as en el territorio nacional asciende a casi tres millones. Teniendo en cuenta que, en su mayoría, esta población pertenece a la economía campesina dedicada a la producción agrícola y de especies menores, observamos que en el país cada vez menos colombianos/as pueden producir alimentos para su consumo.

Los grupos de personas desplazadas son una población severamente afectada en el tema ali-

mentario, pues tal y como lo han mostrado la Acnur como la Defensoría del Pueblo, en sus reportes sobre los derechos humanos de los/as desplazados/as, no se han creado mecanismos e instrumentos que permitan la recuperación del derecho a la alimentación de esta población, de manera autónoma, a través de una generación de ingresos estable y/o de la producción directa. La situación de la población desplazada es un clarísimo ejemplo de la inexistencia de una política pública que garantice la protección de los derechos humanos por parte del Estado. Por el contrario, las nuevas políticas tienden a incluir más prontamente a los/las desplazados/as en los datos de la población "históricamente pobre", en lugar de abordar la problemática desde una perspectiva afirmativa de derechos humanos.

FUMIGACIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Uno de los problemas más críticos en la seguridad alimentaria de una parte de la población rural del sur del país es el impacto de la fumigación de los cultivos tipificados como "ilícitos". En la actualidad se encuentran en vigencia los artículos 3 y 4 de la Resolución 005 de agosto de 2000 del Consejo Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con los cuales se autorizan las fumigaciones con el herbicida glifosato sobre "las áreas de cultivos fraccionados y/o mezclados"⁶. Las

³ De acuerdo con la FAO, la canasta familiar colombiana se puede agrupar de la siguiente forma: cereales (arroz, trigo, cebada y avena); leguminosas (frijol, arveja, lenteja y otros); hortalizas, frutas, aceites vegetales (soya y palma); estimulantes (café y cacao); carbohidratos (plátano, yuca y papa); carnes (res, pollo, pescado, cerdo); leche, huevos y edulcorantes (azúcar y panela). (CGR 2003: 400).

⁴ El Tiempo, 15 de Julio 2003, pp. 1-7.

⁵ Una persona indigente se define como aquella que tiene dos o más necesidades básicas insatisfechas.

⁶ De acuerdo con la mencionada Resolución 005, se definen los cultivos fraccionados como aquellos terrenos que se dividen mediante barreras vivas y/o artificiales, secuencia de plantaciones lícitas, cultivos de pancoger o bosque nativo, con cultivos ilícitos. Los cultivos mezclados se definen como plantaciones ilícitas que dentro de su área de siembra presentan plantas lícitas e ilícitas.

acciones de fumigación con glifosato⁷ afectan a todo tipo de plantas y han causado pérdidas a los agricultores de la zona de influencia del Plan Colombia, amenazando sus posibilidades de producción para la subsistencia. Por otra parte, los planes de desarrollo alternativos que se han propuesto dentro de los programas de sustitución de cultivos ilícitos están concentrados en la región del Putumayo, a pesar de que las fumigaciones se han extendido al Guaviare, donde las condiciones para el desarrollo agrícola son aún más desfavorables por la pobre infraestructura vial y de comunicaciones y la presencia de grupos armados al margen de la ley.

En conclusión, es posible afirmar que la fumigación que afecta a los cultivos de alimentos en el sur del país, unida a la insuficiente cobertura de los planes de desarrollo alternativo, genera una situación en la que la producción y la accesibilidad a los alimentos por parte de la población de la zona se encuentra amenazada.

POLÍTICA AGRÍCOLA COMERCIAL, SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS

Por enfocarse en el incremento de la producción agrícola para la exportación, la política agraria del actual gobierno resulta preocupante en lo que se relaciona con la soberanía alimentaria del país. En esta sección, el documento intenta analizar algunos de los elementos de esta política y lo que ésta significa en términos del cumplimiento del derecho a la alimentación.

La política comercial agropecuaria propuesta en el Plan de Desarrollo hacia un Estado Comunitario, plantea la importancia de impulsar acciones que incrementen la capacidad exportadora del país y que permitan su integración exitosa a las dinámicas de libre intercambio. El plan parte de reconocer las ventajas clásicas del libre comercio y plantea los siguientes objetivos: a) modernizar la producción nacional de manera que los productos agrícolas sean competitivos en el mercado externo; b) utilizar mecanismos que garanticen equidad en el comercio y

que sean compatibles con las disciplinas de la OMC; c) lograr que la agricultura se convierta en un factor de desarrollo en armonía con las negociaciones nacionales e internacionales. (Presidencia de la República, 2003: 104).

Si bien, el beneficio del incremento en los índices de exportación es innegable en términos de la disminución del déficit de la balanza de pagos, una política agropecuaria que apunta a la producción de alimentos para la exportación amenaza la garantía de la provisión de alimentos para la población nacional y sitúa al país en una situación de dependencia para su subsistencia. El desconocimiento de la importancia de los pequeños productores/as y la sustitución progresiva de cultivos transitorios de pancoger por cultivos permanentes para la exportación, tales como la palma de aceite y la soya, amenazan la cobertura de alimentos para el consumo interno, es decir, la seguridad alimentaria de los colombianos y las colombianas.

GENERANDO EMPLEOS A COSTA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Dentro de la estrategia denominada "Manejo Social del Campo", el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está impulsando una serie de medidas orientadas a generar un total de 75.000 nuevos puestos de trabajo para el año 2003 y 432.000 para el fin del cuatrienio⁸. Los proyectos son potencialmente efectivos en términos de la creación de empleo rural y del mejoramiento de las condiciones de esta población para generar ingresos que les permitan el acceso a los alimentos. Sin embargo, el contenido de la mencionada estrategia resulta pre-

⁷ El glifosato es un herbicida no selectivo de amplio espectro, lo que significa que puede atacar toda clase de plantas porque inhibe unas enzimas indispensables en la síntesis de proteínas, por lo cual las plantas se marchitan y mueren; o se debilitan y pueden ser atacadas más fácilmente por un complejo de plagas y enfermedades, causando grandes e injustas pérdidas a los agricultores (*Semana*, 2001).

⁸ Ministerio de Agricultura: *15 Iniciativas de Profundo Impacto Social en el 2003*, en <http://www.minagricultura.gov.co/noticias.htm>. 16 de enero 2003.

ocupante en términos de la seguridad alimentaria del país.

La estrategia fomenta especialmente los monocultivos de productos que se plantean como las oportunidades de competitividad del sector agrícola colombiano en el mercado internacional; a través de programas que generan mayor número de empleos mediante el impulso a actividades de siembra de variedades manipuladas como el maíz tecnificado, algodón, cultivos de tardío rendimiento como la palma de aceite, la introducción de organismos genéticamente modificados (OGM) tales como el algodón Bt, la soya y el maíz. La generación de empleos en estrategias relacionadas con la producción de alimentos para el consumo de los colombianos y colombianas no hace parte de la política adoptada.

Adicionalmente y en la misma lógica de incrementar la producción agrícola hacia la participación en el comercio internacional, se han creado medidas tributarias que impulsan la producción para la exportación. Este es el caso de la recientemente aprobada exención del impuesto a la renta líquida gravable para los cultivos de tardío rendimiento, específicamente cacao, palma de aceite y cítricos. De acuerdo con disposición del 20 de junio de 2003, el Congreso de la República eximirá a los productores de palma de aceite por un término de 10 años a partir del inicio de la producción. Es de esperar que los agricultores busquen acceder a este beneficio tributario y que se dé paso al reemplazo de cultivos transitorios en pequeñas parcelas por cultivos permanentes para exportación libres de tributación. De esta manera, es posible afirmar que la medida amenaza el cumplimiento de los criterios de suficiencia y estabilidad alimentaria que implican la permanencia, continuidad y sostenibilidad de la oferta de alimentos.

Una política agrícola orientada a la exportación genera el riesgo de que crezca la dependencia de las importaciones de productos primarios para responder a las necesidades alimenticias de la población, es decir, que la autonomía en producción de alimentos se reduz-

ca, y así el país retroceda en lo que ha logrado en términos de su soberanía alimentaria.

LA REFORMA AGRARIA SE QUEDA EN LA PLANEACIÓN

Teniendo en cuenta que la concentración de la propiedad de la tierra apropiada para el cultivo continúa representando uno de los problemas sociales más críticos en el país y que las áreas cultivables son condición para la generación de alimentos por parte de la población que habita en las zonas rurales, resulta preocupante que el Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" no proponga una estrategia concreta para la realización de una verdadera reforma agraria. De acuerdo con lo señalado por la Comisión Colombiana de Juristas, el plan se reduce a plantear la necesidad de que la reforma agraria corrija el uso del suelo en las áreas de mayor aptitud agrícola y a proponer que se realicen planes quinquenales de desarrollo rural y de reforma agraria que armonicen las políticas macro-económicas (CCJ 2003:10). De acuerdo con la misma organización, más allá de criterios de planeación, el Plan Nacional de Desarrollo no establece medidas claras, deliberadas y concretas sobre reforma agraria.

Otras medidas para el manejo social del campo

Una de las quince estrategias del manejo social del campo para el 2003 es el repoblamiento bovino en algunas de las zonas especialmente deprimidas por la situación de conflicto armado, como en los Montes de María y en el sur del Tolima. Finagro otorgará crédito para el 100% de las inversiones, con el aval del Fondo Agropecuario de Garantías, hasta por un 80%, y el otro 20% garantizado por los entes territoriales. Si bien hay un impulso a la inversión en el desarrollo pecuario, la estrategia apunta a la agudización del problema de la concentración de la tierra y del uso inadecuado de suelos para la ganadería. Resulta preocupante que este programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural apunte a la subutilización del suelo agrícola, el cual apenas llega al 37% del área adecuada para este fin, y que persiga aumentar el uso de la tierra para la ganadería, que es ya del 239% del área con esta vocación⁹ (CGR 2003: 413).

VARIETADES GENÉTICAMENTE MODIFICADAS Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN COLOMBIA

“La soberanía alimentaria es el derecho de todos los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierras en forma tal que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. Esto significa que todos los pueblos tienen derecho a una alimentación sana, nutritiva y apropiada culturalmente y a la capacidad de mantenerse a sí mismos y a sus sociedades”
(Reverdién, 2002: 9).

La introducción de organismos genéticamente modificados (OGM) al país, que hace parte de las políticas del Ministerio de Agricultura, cuestiona las condiciones para la realización de la soberanía alimentaria y de la calidad de los alimentos. En mayo del presente año, el doctor Carlos Gustavo Cano, Ministro de Agricultura, reveló que fueron liberadas las primeras variedades de algodón genéticamente modificado en el departamento de Córdoba¹⁰. De acuerdo con su declaración, el Consejo Técnico Nacional de Bioseguridad Agrícola, CTN, recomendó al ICA autorizar la realización de siembras comerciales para esa región. Sin embargo, de acuerdo con otros organismos del gobierno y de la sociedad civil nacional e internacional, la naturaleza de la investigación que se llevó a cabo para aprobar dicho procedimiento es insuficiente. Estudios realizados sobre el impacto producido por el uso de la semilla de algodón Bt en otros países tales como la India, han demostrado efectos ecológicos y sociales negativos¹¹.

Por otra parte, en declaración posterior al Protocolo de Biodiversidad discutido el pasado febrero en Cartagena, Rodrigo Artunduaga, coordinador del grupo Bioseguridad y Recursos Ge-

néticos y Agrícolas del ICA, afirmó que al ser una de las 175 naciones que hasta la fecha han suscrito y ratificado el Convenio de Diversidad Biológica, Colombia es garante de los compromisos de elaborar un Protocolo de Bioseguridad que establezca procedimientos adecuados en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización de los OGM que puedan tener efectos adversos para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica (Artunduaga 2003: 4-5). El funcionario señaló que el uso de los OGM puede causar efectos adversos en términos de:

- La posible creación de nuevas malezas por cruzamientos naturales de plantas resistentes a herbicidas o plagas, con especies silvestres relacionadas.
- El daño a especies no objetivo.
- Una planta transgénica resistente a plagas que afecten a insectos benéficos o predadores de otras plagas.
- Los efectos en la salud humana por el uso de genes marcadores resistentes a antibióticos.

⁹ “En un gran número de casos la propiedad se utiliza con fines especulativos ante la ausencia de la tributación a la renta del suelo y sin consulta a la aptitud productiva, como es el caso de la ganadería extensiva en zonas aptas para la agricultura.” (CGR 2003: 412). La población rural más pobre sólo tiene acceso a los predios poco aptos para la agricultura y de esa manera tiene dificultades en la garantía de la producción de alimentos para su subsistencia.

¹⁰ Ministerio de Agricultura, 2003. *Noticias. Aprueban comercialización de algodón genéticamente modificado*, en <http://www.minagricultura.gov.co/noticias.htm>. Mayo 9 de 2003.

¹¹ El Bt es obtenido de la bacteria *Bacillus thuringiensis*. Esta bacteria induce a la planta a producir una proteína tóxica a varios insectos y plagas. (Jaramillo 2002: 207). El uso de estas semillas ha causado la desertificación del suelo en regiones de la India. Zonas en donde la cultura del campesino era cultivar legumbres, hortalizas y otros productos para su consumo, se han visto afectadas por la introducción de estas semillas. Los productores fueron atraídos por las compañías a comprar semillas de híbridos de algodón, que eran señaladas como “oro blanco” y que supuestamente los haría millonarios. Sin embargo, el alto precio de los insumos (las semillas y los pesticidas) dejaron a los campesinos altamente endeudados, (*Los de Abajo*, 2003: 9).

- La erosión de los recursos genéticos tradicionales o nativos, porque la demanda de los productos nuevos deja a los nativos sin incentivo para su uso, también porque los nuevos productos tienen aparentemente tantas ventajas que el agricultor deja de sembrar las especies nativas.
- Los efectos socioeconómicos derivados de los derechos de propiedad intelectual que son controlados por las multinacionales productoras de los insumos.

De acuerdo con este análisis, que recoge las principales inquietudes que sobre el tema han surgido entre diversos organismos que vigilan el cumplimiento del derecho al medio ambiente sano, a la seguridad alimentaria, a la soberanía alimentaria, a la calidad alimentaria y a la salud, la implementación del cultivo y el comercio de los OGM, requiere un amplio y estricto conjunto de investigaciones sobre los efectos que puedan producir estos cultivos en el suelo, en la salud humana y en los seres vivos. Sin embargo, la política agraria del presente gobierno establece la siembra de algodón transgénico, así como la evaluación semi-comercial de otro tipo de semillas (maíz resistente a plagas, soya y maíz resistentes a herbicidas). Esto genera una preocupación en torno al componente de calidad de la alimentación.

BIOTECNOLOGÍA Y AUTONOMÍA EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Resulta importante resaltar los riesgos socioeconómicos de la reciente liberación de los OGM respecto al criterio de cumplimiento de la autonomía alimentaria en Colombia, que consiste en el respeto a la diversidad cultural y a la autonomía del país en la producción de alimentos.

El documento de la Contraloría General de la Nación señala la relevancia del tema relativo al uso de semillas transgénicas, los derechos de propiedad intelectual y la realización de la soberanía alimentaria en el país (Mosquera, 2003).

Las patentes de las semillas de los alimentos son de propiedad de las transnacionales y están protegidas por la OMC. Por esta razón, es de esperarse que las condiciones que las transnacionales establecerán para la recuperación de su inversión en investigación y tecnología aplicadas responderán a sus intereses comerciales. Ellas buscarán el nivel máximo de recuperación y de multiplicación de su inversión.

De ahí que sea razonable esperar que una vez la aplicación de los OGM sea liberada, el acceso de los productores a los insumos necesarios para poner en marcha sus cultivos se ponga en cuestión. Los agricultores nacionales habrán perdido el control sobre el patrimonio cultural, genético y de biodiversidad, quedando sometidos a relaciones de intercambio con empresas que a escala mundial tienen el monopolio de la investigación y de los insumos para la aplicación de la biotecnología. Tal condición amenazará la posibilidad de que el país cuente con autonomía productiva.

Adicionalmente, la Contraloría reconoce que existe la preocupación por la concentración del control de las semillas transgénicas y del mercado de los agroquímicos por parte de las empresas multinacionales. El tema es que en el evento en que la biotecnología se convirtiera en una práctica generalizada y autorizada, estas compañías estarían en capacidad de ejercer prácticas de concentración para el incremento en los precios de los insumos, sin que hubiera control posible por parte del Estado colombiano.

CONCLUSIONES

Según el análisis realizado, el tema de la alimentación y sus diferentes componentes está suscrito en el actual gobierno a la implementación de políticas agrarias basadas en la producción agrícola para la competencia en el mercado internacional; sin embargo, se parte de condiciones insuficientes e inequitativas para dicha competencia. Si bien se han diseñado planes de generación de empleo, también es notable que el incremento del precio de los artículos de la

canasta familiar y las nuevas políticas tributarias que gravan productos de la canasta básica con el IVA, están haciendo que el acceso de las personas a los alimentos sea cada día más difícil.

Tanto en lo que se refiere a la situación de los productores de alimentos para el consumo como de los/las consumidores/as, las condiciones para la realización del derecho a la alimentación muestran un cuadro de regresividad. En un modelo donde se mercantilizan todos los derechos, el derecho a no pasar necesidad y el derecho a la alimentación adecuada está siendo seriamente golpeado.

BIBLIOGRAFÍA

- Artunduaga Rodrigo, 2003. *El Rol de las Plantas Transgénicas en el desarrollo tecnológico del sector agropecuario: ¿y después de Cartagena, qué?* www.colciencias.gov.co/simbiosis/percepcion/c3transgenicos.htm
- Codhes, 2003. *Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia Sisdes*. <http://www.codhes.org.co/>
- Comisión Colombiana de Juristas, 2003. *El Plan Nacional de Desarrollo*. "Hacia un Estado Comunitario frente a las recomendaciones a Colombia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", Bogotá.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (2003). <http://www.dane.gov.co>
- Defensoría del Pueblo, 2003. *Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos*. Bogotá.
- Garay, Luis Jorge, 2003. "Colombia: entre la Exclusión y el Desarrollo", en: Contraloría General de la Nación. Capítulo 12. *Producción de Alimentos: Asunto de Estado*. p. 397-448. Bogotá.
- Jaramillo, Carlos F., 2002. *Crisis y Transformación de la Agricultura Colombiana*. Fondo de Cultura Económica. Bogotá.
- Mosquera Mauricio, 2001. "Economía Colombiana y Coyuntura Agropecuaria", en: Contraloría General de la Nación. www.contraloriagen.gov.co
- Nivia, Elsa, "Fumigaciones: Más grave que la desinformación es la mala información", en: *Revista Semana*, 04-10-2001, Bogotá.
- Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, 2003. *Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario"*.
- Red de Solidaridad, ACNUR, 2002. *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado 1999-2002*. Bogotá.



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SERVICIOS LEGALES ALTERNATIVOS - ILSA

Política Agraria

10

Reforma insustancial

Daniel Manrique



ANTECEDENTES

La política comercial de apertura no gradual de la economía, adoptada desde comienzos de los 90, marcó la pauta de comportamiento del sector agrario en Colombia. La política agraria en este periodo buscó desmontar el control administrativo de precios y los subsidios directos a la agricultura con el objeto de acercar los precios internos a los internacionales. Este proceso estuvo acompañado de una liberalización financiera y altas tasas de interés que bloquearon las transformaciones requeridas para participar exitosamente en el mercado internacional.

Las medidas consistieron en: régimen de libre importación de casi todas las posiciones arancelarias de los productos agropecuarios, eliminación de los precios de sustentación, reducción de la intervención del Estado en la compra e importación de cosechas (supresión del Idema), establecimiento de franjas de precios como mecanismo de estabilización frente a fluctuaciones abruptas de los precios internacionales, reducción paulatina de los subsidios a las tasas de interés para la agricultura. Así, el Ministerio de Agricultura quedó con pocos instrumentos para

estimular el crecimiento de la producción y la inversión en el agro y para realizar una política sectorial activa.

Tras la creación de la Organización Mundial del Comercio, OMC y la aprobación de la Ronda de Uruguay, se cerró la posibilidad de un retorno del sector agrario a los esquemas de precios administrados y de subsidios, y los espacios para aplicar ayudas a la agricultura se sometieron a las limitaciones presupuestales. Entre los esquemas de protección a la agricultura, el más importante fue el Apoyo al Precio Interno (también estaban las exoneraciones tributarias, el crédito y el gasto público), pero en un régimen asimétrico que favoreció a productos de agremiaciones fuertes, que no se construyó a partir de una visión estratégica para el crecimiento del sector. Como resultado de la política de apertura, el país incrementó en ocho veces la importación de alimentos en la década del noventa.

La política de reforma agraria se orientó hacia el funcionamiento del mercado de tierras, aplicando subsidios a su compra, adecuación, construcción de vivienda e infraestructura, y capacitación de pequeños productores y campesinos. No obstante, los beneficiarios entraron en crisis (no pudieron pagar los créditos por su alto costo, los proyectos productivos fueron mal

diseñados); además los precios de la tierra no han bajado, las entidades estatales siguen siendo descoordinadas e ineficientes y no se han desarrollado instrumentos para agilizar el mercado de tierras (Machado).

El Plan de Desarrollo del pasado gobierno continuó -el proceso de apertura, con políticas que complementaron las adoptadas para el fortalecimiento de la competitividad. De hecho, el arancel promedio continuó registrando caídas, especialmente en alimentos como arroz, azúcar (blanca y cruda), cebada, maíz amarillo, trigo, soya, aceite de soya (Minagricultura). Además, tomó auge la estrategia encaminada a la consolidación de "alianzas productivas" o "asociaciones para la producción". El actual gobierno no se aparta de la misma tendencia. Según el Proyecto de Ley No. 169/03 C, 167/03 S, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006 "Hacia un Estado Comunitario":

"El manejo social del campo propone una protección razonable para la producción nacional, en un marco de libre comercio y dentro de los acuerdos de la OMC por su importancia para la defensa y generación de empleo y el logro de objetivos de seguridad alimentaria" (Plan de Desarrollo).

CONTEXTO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN RURAL

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006 "Hacia un Estado Comunitario", en el campo colombiano habitan actualmente 12,4 millones de personas (28% de la población nacional), la mayo-

ría de las cuales enfrenta precarias condiciones de vida. Desde 1993 y entre 1995 y 2002 la concentración de pobres en zonas rurales se agudizó. (Cuadro No. 1)

El Plan no desconoce las deplorables condiciones de vida que padecen los campesinos y las campesinas en Colombia, según este documento:

"El ingreso per cápita de los habitantes urbanos es, en promedio, 2,5 veces superior al rural. En materia de servicios básicos, la brecha también es significativa. Mientras que los hogares urbanos cuentan con una cobertura casi universal, tan sólo 54% de los rurales accede al servicio de acueducto y apenas 23% cuenta con alcantarillado. En cuanto a electrificación rural, aproximadamente 1,8 millones de habitantes se encuentran en zonas no interconectadas. A esto se suma que apenas el 15% de los hogares rurales cuenta con servicios de telefonía" (Plan de Desarrollo).

En el año 2000 los habitantes del campo mayores de 15 años alcanzaron un nivel de escolaridad promedio de 4,4 años (cuatro años menos de educación que en las ciudades). Por su parte, en 2002 el desempleo rural se situó en 11,5%, cifra casi tres veces superior a la registrada en 1991.

"Sin duda, la pérdida de actividad económica, reflejada en una disminución de 800.000 hectáreas sembradas en la última década, redujo las oportunidades de empleo y provocó la migración de mano de obra no calificada hacia zonas de cultivos ilícitos, centros urbanos e incluso hacia las filas de los grupos armados ilegales" (Plan de Desarrollo, p. 160-161).

Indicador	1993		1996	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Línea de Pobreza*	70,7%	4,6%	77,4%	42,8%
Pobreza Indigencia	37,7%	11,6%	32,4%	10,4%

Fuente: DNP.
 * La línea de pobreza y la línea de indigencia informan sobre la disponibilidad de ingresos necesarios. Un hogar cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta normativa de costo mínimo para todos sus miembros se considera que está en indigencia. La línea de pobreza toma en consideración la carencia de otros bienes y servicios.
 ** Datos utilizados por el Plan Nacional de Desarrollo.

Esta aproximación estadística es apenas la manifestación de un problema más complejo. El latifundio especulativo se expandió a costa del desplazamiento forzado de miles de campesinos, afrodescendientes e indígenas y de la quiebra de pequeños y medianos productores. Tan sólo desde 1996 y hasta 2001, cuando están en auge las políticas neoliberales y durante la aplicación del Plan Colombia, los latifundios de extensión superior a 500 hectáreas pasaron del 44,4% de la tierra cultivable al 61,2%, pese a que el número de sus propietarios no excede el 0,4% del total (Salgado). Estas tierras no solamente son las mejores, sino que poseen favorables perspectivas de valorización por estar ubicadas bajo la influencia de megaproyectos de tipo vial, agroindustrial, turístico, energético o minero. Además, las políticas neoliberales, esencialmente antiagrarias, debilitaron la capacidad productiva del país, colocaron en riesgo su soberanía alimentaria y desconocieron el derecho a la tierra de las comunidades rurales en perjuicio de su territorialidad.

Contra esta lógica, recientemente se promovió el Congreso Nacional Agrario, espacio de convergencia de la mayor cantidad de organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, cuyo "Mandato Agrario" comprende los elementos que llenan de contenido el derecho a la tierra desde la perspectiva del movimiento social. De este Mandato cabe destacar los siguientes puntos: soberanía y seguridad alimentaria como derechos fundamentales en cabeza de cada pueblo para que autónomamente determine la producción, distribución y consumo agroalimentario que garantice la autosuficiencia; defensa a la producción nacional agropecuaria como alternativa al ALCA y los TLC; derecho a la tierra en condiciones de acceso, productividad y comercialización, y derecho al territorio como elemento fundamental de la vida y cultura de los pueblos y comunidades rurales; ciencia y tecnología agropecuarias propias, y control o prohibición a la introducción de nuevas tecnologías lesivas para los intereses colectivos (organismos genéticamente modificados: OGM); solución negociada al conflicto armado; alter-

nativas concertadas a la estrategia de erradicación de cultivos "ilícitos" (Mandato Agrario).

Conciente de los problemas de pobreza y desigualdades en la áreas rurales y preocupado por el desarraigo que de sus tierras han padecido las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus más recientes conclusiones sobre los informes entregados por los Estados partes, insta al Estado colombiano "a que adopte las medidas necesarias para llevar a cabo una auténtica reforma agraria" (Comité DESC, Naciones Unidas).

CONTENIDOS DE LA POLÍTICA AGRARIA DEL ACTUAL GOBIERNO

Los propósitos del Plan de Desarrollo del presente gobierno con el campo se enmarcan dentro de sus objetivos generales relacionados con la recuperación de la seguridad democrática, el Estado comunitario y la estabilidad macroeconómica. En esta lógica, la seguridad es el orden fundamentado en las normas como condición para el ejercicio de la libertad (Rubio). El Estado comunitario, por su parte, se manifiesta en la delegación de funciones estatales básicas en cooperativas, organizaciones, sector solidario y demás formas asociativas, y en la reducción del aparato burocrático estatal. La estabilidad macroeconómica implica el control del déficit fiscal y el logro de unos niveles de crecimiento económico que permitan garantizar el culto a la deuda externa.

Desde la perspectiva de la seguridad democrática, se constata con preocupación la estrategia dirigida a integrar unidades de soldados campesinos encargados de las funciones propias de la fuerza pública como son las de mantener las condiciones de seguridad y protección a la población civil. En manifiesta contradicción con los principios de distinción del Derecho Internacional Humanitario se vincula este sector social al conflicto armado convirtiéndolo en objetivo militar.

Además, es necesario destacar el interés por impulsar proyectos forestales y agroforestales

articulados en cadenas productivas y con la intervención del sector privado (empresas, comercializadoras, asociaciones de productores, ONG) como estrategia de desarrollo en zonas de conflicto y para revertir los daños ambientales de los cultivos "ilícitos". Se ha pretendido que el programa irradie beneficios sociales a través de la vinculación de familias guardabosques, pero se ha cuestionado su viabilidad económica como sustituto apropiado de los cultivos de coca, por los bajos ingresos ofrecidos.

En el marco de la estabilidad macroeconómica se han evidenciado reformas inspiradas bajo criterios de reestructuración del aparato estatal y no en la corrección de imperfecciones institucionales. A finales de mayo de 2003 se presentó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, el cual asumió las funciones del INAT, del INPA, del Incora y del DRI, posteriormente eliminadas. Con ello se dispuso la reducción de la planta de personal de 2.300 a 900 funcionarios y el presupuesto de 95 mil a 35 mil millones de pesos. Además se prevé la transformación de las Umatas en 120 centros provinciales de gestión y promoción agroempresarial (40 de ellos en el 2003) mediante la asociación de municipios y el apoyo de la empresa privada en proyectos productivos, constitución de empresas y asistencia técnica (Minagricultura).

Otras reformas apuntan a: reorganización del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario; promoción de microcréditos a cargo del sector solidario y establecimiento de cooperativas agrícolas, ganaderas, piscícolas y forestales; cofinanciación por parte de las corporaciones regionales para la recuperación de cuencas y programas de saneamiento básico, así como la administración en la titulación de predios (Rubio).

El manejo del campo del actual gobierno sugiere una focalización regional de las inversiones a través de cuatro programas: Infraestructura básica y vivienda, alianzas productivas, desarrollo científico y tecnológico, factores productivos y financieros (el proyecto de ley agrega el de seguridad alimentaria). Geográficamente se privilegian las zonas de los Llanos; Costa Atlántica (Córdoba, Sucre, Cesar, Magdalena, Sur

de Bolívar y Montes de María, La Guajira); Tolima, Huila, Valle y zona cafetera: regiones directamente vinculadas a las políticas de seguridad.

En materia de infraestructura básica y vivienda se pretende el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos mediante la accesibilidad a agua potable, saneamiento básico, electrificación, infraestructura vial y telefonía. El gobierno no invertirá directamente en este propósito, sino que sus acciones se limitarán a funciones de planeación, impulso del marco regulatorio y promoción de esquemas institucionales. Para el año 2003 el Minagricultura se propuso la generación de 9.036 soluciones de mejoramiento de vivienda y 1.205 soluciones de construcción de vivienda básica, a través de la reducción de subsidios, la cofinanciación con entidades territoriales y las comunidades y mediante la articulación de proyectos productivos que impliquen el reasentamiento o retorno de comunidades en desplazamiento forzado (Minagricultura).

No obstante, este tipo de medidas resultan extremadamente precarias en ausencia de una reforma sustancial de los esquemas políticos y socioeconómicos del campo. La urgencia de una reforma agraria y el problema de la distribución y asignación de tierras definitivamente se omitió en la política agraria y más bien parece que las decisiones de Estado van en otra vía. A principios de año, el Congreso de la República promulgó la ley 791 mediante la cual se redujeron a la mitad los términos ordinarios y extraordinarios de prescripción adquisitiva de dominio. No es desacertado imaginar que mediante este mecanismo se consolidarán legalmente infinidad de despojos contra los campesinos que fueron desplazados contra su voluntad.

La estrategia, adoptada desde el anterior gobierno, de hacer alianzas productivas entre los pequeños productores organizados, el sector empresarial (comercial e industrial) y los proveedores de insumos, mediante la consolidación de acuerdos regionales de competitividad, espera recuperar 380.000 hectáreas para la producción agropecuaria, en especial en las cadenas de reforestación comercial, caucho y guadua,

algodón y textiles, palma de aceite, maíz y soya, yuca industrial, cacao y hortofruticultura, prácticamente cultivos de tardío rendimiento que se han beneficiado por exenciones tributarias (Ley 812 de 2003).

Estas cadenas productivas, al igual que la agricultura por contrato, tienen efectos nefastos debido a que el empresario, en su calidad de comprador exclusivo, termina imponiendo precios y asegurándose la provisión de productos, permitiendo la subordinación del campesino y la entrega de su propiedad a las grandes explotaciones (Mondragón). En últimas lo que se quiere es convertir a los campesinos en dependientes sin derecho a prestaciones ni a conformar sindicatos; por ello se considera que el gobierno no ve al campo como un escenario de propietarios rurales sino como uno de asalariados (Rubio). De hecho, para el cuatrienio el Ministerio de Agricultura se propuso generar en las zonas rurales más de 500.000 empleos directos e indirectos y más de 130.000 para el 2003 (Minagricultura).

Además se privilegian los cultivos permanentes (no básicos en la dieta nutricional, que no requieren trabajo calificado, de baja movilidad de capital y con sustitutos perfectos), debilitando la seguridad alimentaria del país, en beneficio de países productores de cereales, alimentos básicos de una dieta nutricional. Aquellos cultivos de plantación, como la palma, son extensivos, promueven la consolidación del latifundio y la concentración de la tierra vía destierro de la población rural. Por ser de tardío rendimiento, no pueden ser sostenidos por pequeños y medianos propietarios; de modo que esta estrategia, en últimas, lleva a la supresión de la actividad campesina.

Según el Plan de Desarrollo, el programa de desarrollo científico y tecnológico se dirigirá a articular la investigación y el desarrollo tecnológico sectorial al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. La agenda hará énfasis en la investigación, transferencia, capacitación y protección sanitaria en agricultura tropical, valoración del capital natural y recursos energéticos. Además, se reglamentaría la importación, producción y empleo

de organismos modificados genéticamente, con sujeción a los principios y criterios del Protocolo de Bioseguridad suscrito por Colombia.

No obstante, sin existir una reglamentación rigurosa en materia de bioseguridad (por tanto violando el principio de precaución), sin realizarse las evaluaciones técnicas necesarias y con cuestionamientos éticos en el procedimiento, el ICA impulsó la liberación comercial de semillas de algodón bt y de algodón resistente a herbicidas de la multinacional Monsanto, y avanza en la liberación del maíz resistente a plagas. De esta manera, se coloca en evidente riesgo la estabilidad ecosistémica del país, no solamente por la ausencia de controles idóneos, sino por la presencia de otros contenidos técnicos críticos, los cuales no se han discutido públicamente: nuevas resistencia de plagas, efectos colaterales sobre organismos benéficos, costos de la tecnología y de las semillas y derechos de propiedad, evaluaciones completas de bioseguridad, entre otros.

De manera maniquea el Plan sugiere un proceso de reforma rural y habla del uso eficiente del suelo y del acceso equitativo a los factores de producción. Para ello, se menciona la entrega de tan sólo 150.000 hectáreas de tierra productiva a grupos asociativos, y apoyo financiero, tecnológico y de comercialización. Mediante estrategias ligadas al ordenamiento territorial se pretende revertir el proceso de ocupación en suelos sin aptitud agrícola. El financiamiento agropecuario se dirige al microfinanciamiento rural para los productores y las Mipymes, a través de instrumentos como el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (Pademer). El Plan no especifica la forma de tenencia o propiedad de la tierra a entregar a las organizaciones o empresas comunitarias, ni la forma de vinculación del campesinado ni mucho menos cómo se afectarán los latifundios improductivos; es de prever que estas tierras se distribuirán siempre y cuando los predios se articulen al modelo de cadenas productivas, conectándose en alianzas estratégicas con el sector privado.

En conclusión, el Plan no aborda los problemas sustanciales del agro en Colombia, es-

pecialmente los relacionados con la reforma agraria: estructura de la tenencia de la tierra, concentración de la propiedad, uso de tierras, financiación adecuada y comercialización favorable al campesino. La necesidad de una reforma agraria desaparece como política del Estado colombiano y, por el contrario, se intensifica la concentración de la tierra vía promoción de cultivos de plantación.

Se tiende a configurar en el campo un sector social dependiente tipo asalariado o jornalero que aúna las condiciones de invisibilización del campesino y de desconocimiento de su potencial económico (producción alimentaria, reproducción de la fuerza de trabajo, generación de divisas) y también político. De hecho, la expresión "reforma agraria" no existe en el Plan de Desarrollo y el término "campesino" sólo aparece precedido de la palabra "soldado". En la lógica de la seguridad democrática, los campesinos se vuelven soldados mientras los reinsertados se vinculan al campo. No solamente se desconoce al campesinado como clase social y como ciudadano (en la Constitución Política ni siquiera se tiene en cuenta) sino que se le dejan tres alternativas: o se desplaza de sus tierras, a causa de las distintas formas de desarraigo, o se emplea bajo condiciones indignas en los latifundios o se convierte en soldado.

Por su parte, las reformas institucionales planteadas tienden a la reducción del déficit presupuestal vía reestructuración del Estado (generación de desempleo), antes que a incorporar correctivos sustanciales.

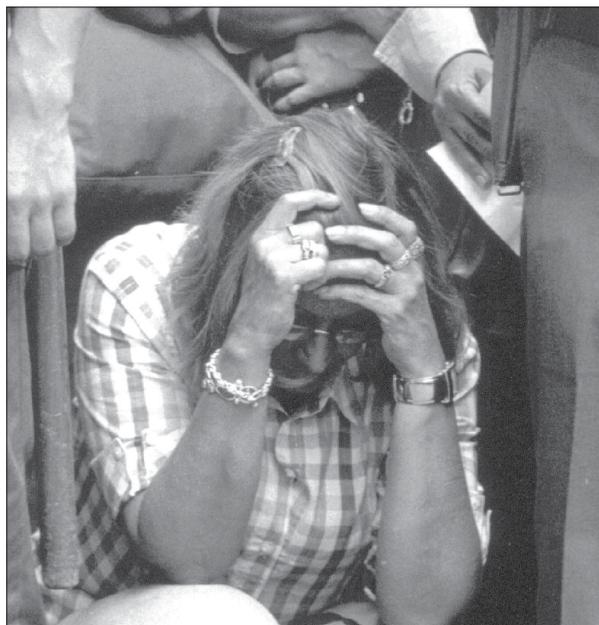
BIBLIOGRAFÍA

- Congreso Nacional Agrario, 1993. *Mandato Agrario*, en www.plataforma-colombia.org
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2001. *Examen de los informes entregados por los Estados Partes. Conclusiones Finales*. 27 Sesión. 12-30 de noviembre. General E/C.12/1/Add.74
- Machado, Absalón, 2001. "Cambios en las políticas y en el sector rural. Desafíos y retos para los campesinos. El caso de Colombia.", en: *Volver los Ojos al Campo*. Cinep, ILSA, ALOP. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Manejo Social del Campo: Políticas para la Generación de Empleo*. Bogotá, mayo de 2003, en www.minagricultura.gov.co
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Manejo Social del Campo: 15 iniciativas de impacto social para 2003*, en: www.minagricultura.gov.co
- Mondragón, Héctor, 2002. "La Economía Rural y la Guerra". Bogotá, abril 5 de 2002, en www.mamacoca.org. Citado por González, Darío "Zonas de reserva campesina", en: *Semillas*, marzo de 2003.
- Plan de Desarrollo 2003-2006: "Hacia un Estado Comunitario". Rubio, Rocío, *Cuadernos Tierra y Justicia*, No. 8, 2002, ILSA, Bogotá.
- Salgado y Prada, 2002. "Igac-Corpoica", en: Fajardo, Darío. *Cuadernos Tierra y Justicia*, No. 1, ILSA, Bogotá.



Derechos Civiles y Políticos

Derechos humanos en contravía



LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN DERECHOS HUMANOS

Hasta la fecha no se conoce un documento oficial que señale el plan de acción en materia de derechos humanos y derecho humanitario a desarrollar por el actual Gobierno. Sin embargo, en varias declaraciones públicas, el Presidente y el Vicepresidente han expuesto los que parecen ser los lineamientos básicos de su política en la materia.

- *“El día en que la seguridad democrática se enseñoree en todo el territorio de la Patria, no se cometerá un atentado más contra los defensores de derechos humanos y líderes sociales”... “Empero, garantizar un amplio espacio de discrepancia exige la nítida distinción entre el acto de disenter y la conducta criminal. Sólo cuando el Estado castiga implacablemente el crimen, hay plenas garantías para ejercer la oposición y la crítica”. “Como Comandante civil de las Fuerzas Armadas he impartido una orden inquebrantable: toda acción de la fuerza legítima del Estado debe estar escrupulosamente ceñida a la Carta de derechos... de igual manera, he ordenado la más absoluta trans-*

parencia en los procedimientos de nuestros cuerpos armados...”

- *“Estamos trabajando para que todos los ciudadanos de bien cooperen mediante información oportuna y confidencial con la fuerza pública...¿por qué descalificar a priori un instrumento que tiene pleno respaldo en el deber constitucional de colaborar con la acción transparente de la autoridad legítima?;Qué razones pueden esgrimirse para prejuzgarlo como esquema de concierto entre el Gobierno y las organizaciones criminales?”*
- *“No existe en Colombia un conflicto social que justifique el uso de la violencia para obtener resultados políticos. Los canales democráticos han sido abiertos para la expresión libre de todas las reivindicaciones sociales”.*
- *“En la elaboración de las medidas (de conmoción interior) hemos tomado como referente los instrumentos constitucionales y legales de lucha contra el terrorismo que hoy rigen en las democracias europeas”.*
- *“En relación con la actividad de las organizaciones no gubernamentales y los defensores de derechos humanos, el Estado les garantiza plena*

*libertad para desarrollar su loable objetivo social. No serán molestados, y se les protegerá*¹.

Los anteriores enunciados se corresponden con los presupuestos de que “la mejor política (de Estado) en materia de derechos humanos, es la política de seguridad”, y que la población, además del deber de colaboración con las autoridades para el desarrollo de la estrategia de seguridad, debe aceptar la restricción de algunas de sus libertades y derechos si quiere que “el Estado recupere el orden, presupuesto ineludible para poder garantizar la vigencia real de las libertades ciudadanas”.

Este enfoque de la política en materia de derechos humanos ha recibido innumerables comentarios y ha levantado grandes preocupaciones en la comunidad internacional y en las organizaciones defensoras de derechos humanos en el ámbito nacional. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala en su más reciente informe sobre Colombia, las áreas de especial preocupación o importancia².

Entre ellas figuran el mantenimiento del Estado de derecho y la adopción y ejecución de la política de seguridad, las medidas de conmoción interior, la actuación de la fuerza pública en las zonas de rehabilitación y consolidación, la situación de la antigua «zona de despeje», el auge y el fortalecimiento de los grupos paramilitares, las falencias de la administración de justicia y sus contradicciones en la lucha contra la impunidad, las insatisfactorias condiciones de la población carcelaria, el desplazamiento forzado, la victimización de los grupos étnicos, la crítica situación de los defensores de los derechos humanos y de otros miembros de grupos vulnerables, y los problemas existentes para el pleno ejercicio de las libertades fundamentales (libertad sindical, libertad de opinión y de expresión, libertad de conciencia y de religión, y derechos políticos).

El mismo informe señala que el Estado aún no cuenta con una política efectiva y coherente en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. Esta carencia se manifiesta en la debilidad de sus políticas pre-

ventivas, lo cual contribuye a agravar la crisis en uno y otro campo, a mantener las cifras de la crisis humanitaria y desplazamientos forzados, así como en la mayor vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos afectados por intimidaciones, amenazas, ataques y estigmatizaciones, aun por parte de servidores públicos.

El informe destaca factores y condiciones que tienden a debilitar el Estado de derecho, manifestado en recurrentes problemas o crisis de gobernabilidad y en repetidos fallos en la aplicación del principio del imperio de la ley. La tendencia se ve reflejada en la injerencia en las funciones públicas por parte de integrantes de grupos paramilitares y en la continuidad de nexos entre servidores públicos y miembros de esos grupos. También constituye una influencia perjudicial la adopción prioritaria de ciertas políticas represivas y militares en detrimento de la institucionalidad civil. El informe se refiere a la adopción e implementación de disposiciones incompatibles con las normas internacionales y la Constitución Nacional, como varias de las contenidas en el Decreto N° 2002 sancionado en el marco del estado de conmoción. La atribución de funciones de policía judicial a los militares y la restricción arbitraria de derechos y libertades fundamentales estuvieron entre los principales motivos de preocupación en ese campo.

Finalmente, otra materia de preocupación se refiere a la actuación de instituciones que comprometen la independencia y la imparcialidad judicial. Como ejemplo de esto pueden señalarse decisiones adoptadas por la Fiscalía General de la Nación en lo referente al despido y traslado de fiscales, así como la posición del Fiscal General de la Nación ante el ejercicio de funciones de policía judicial por miembros de las Fuerzas Militares, y el apoyo del Fiscal General a medidas de control del orden público que luego

¹ Estos puntos han sido extraídos de: “Cien puntos programáticos del Gobierno de Uribe Vélez”; “Carta de respuesta del presidente Álvaro Uribe Vélez a las ONG de Derechos Humanos”, 16 de octubre 2002; “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”.

² Informe completo: E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, p.61.

la Corte Constitucional declaró contrarias a la Carta Constitucional.

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, ESTADO DE CONMOCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

El enfoque de seguridad democrática planteado por el Gobierno se circunscribe al “*ejercicio de una autoridad efectiva, que disuade a los violentos*”³. En este enfoque, el respeto a los derechos humanos no es el elemento constructor y definitorio de la seguridad⁴. Ésta no debe tener como meta prioritaria y única la disuasión de quienes amenazan a la sociedad con el uso de la violencia o la creación de un espacio en el cual el individuo no se sienta vulnerable. La seguridad implica, ante todo, la constitución de un colectivo político y de un Estado legítimo que garantice la dignidad de la vida como valor intrínseco de todo ser humano. En consecuencia, no se trata, simplemente, de garantizar la supervivencia; el derecho a la vida se vincula estrechamente con el derecho al trabajo, a la educación, a la seguridad social, a la propiedad, al medio ambiente sano, etc.

El 11 de agosto de 2002, el presidente Uribe declaró el estado de conmoción bajo el Decreto N° 1837, sustentándolo en cuatro argumentos: los ataques contra los ciudadanos indefensos; el terrorismo contra la infraestructura de servicios públicos; la presión contra las autoridades locales, regionales y nacionales; y las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, cometidos por los grupos armados al margen de la ley.

En el marco del estado de conmoción, el Gobierno dictó el Decreto N° 2002 de 2002, que constituye la columna vertebral del andamiaje jurídico para desarrollar la estrategia de guerra. Así estaba previsto desde los *Cien puntos programáticos de gobierno*, donde Uribe señalaba:

“Hoy, violencia política y terrorismo son idénticos” y recientemente, después de haber puesto en marcha el Decreto 2002 afirmó: “No se descarta que

*baya que darle más facultades a la fuerza pública, facultades que se presentarán en la reforma constitucional que estamos preparando”*⁵.

El Decreto 2002, expedido el 10 de septiembre para el control del orden público, tuvo tres ejes fundamentales. Primero, creó una coordinación, en el terreno, entre la Fiscalía, la Procuraduría y los militares. Para ello dispuso que un fiscal, agentes del CTI y un agente especial del Ministerio Público acompañen de tiempo completo a cada uno de los pelotones de las Fuerzas Militares en las zonas de orden público.

Segundo, amplió el poder de las Fuerzas Militares para que adelanten funciones de policía judicial cuando exista una “urgencia insuperable y la necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro”. En esos casos extremos les permite, con la sola autorización verbal de un fiscal o sin ninguna orden judicial, realizar allanamientos, requisar lanchas, carros o aviones y capturar personas sospechosas de haber cometido o de tener planes para cometer delitos.

Y como tercer eje, estipuló la creación de unas zonas de rehabilitación y consolidación. “En esos territorios, los más afectados por el conflicto armado y que serán delimitados por el Presidente, se restringirán los derechos de los ciudadanos con el objetivo de recuperar la seguridad del lugar”. Dichas medidas:

- *“El derecho de circulación o residencia podrá limitarse, mediante medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales*

³ Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario”.

⁴ Al respecto, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe a la Asamblea General (febrero de 2002) aportó un importante concepto: “Los derechos humanos como marco de unión”. En dicho informe señaló que: “Una estrategia internacional eficaz de lucha contra el terrorismo debería utilizar los derechos humanos como marco de unión. La idea de que las violaciones de los derechos humanos son admisibles en determinadas circunstancias es errónea”. E/CN.4/2002/18, 27 de febrero de 2002, párrafo 5.

⁵ “Cien Puntos programáticos del Gobierno de Uribe”. Punto 33.

para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados”.

- *“El Gobernador podrá, dentro del territorio de su jurisdicción, adoptar medidas para exigir a personas determinadas que comuniquen con una antelación de dos días, ante la primera autoridad civil del municipio y, en su defecto, ante el comandante de estación o subestación de Policía de la respectiva localidad, todo desplazamiento fuera de la misma cuando se trate de su residencia habitual”.*
- *“El Comandante Militar queda facultado para recoger, verificar, conservar y clasificar la información acerca del lugar de residencia y de la ocupación habitual de los residentes y de las personas que transiten o ingresen a la misma”.*
- *“En las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, la persona que no porte su documento de identificación, será retenida mientras se verifica su identidad”⁶.*

Los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, coincidieron en señalar que el Decreto 2002 contradecía convenios internacionales de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario y limitaba derechos fundamentales de los colombianos relacionados con el debido proceso, la presunción de inocencia, la distinción entre combatientes y no combatientes y la no-discriminación.

Las consideraciones y las medidas específicas del Decreto 2002 incriminaban a la población civil como la responsable del conflicto; la señalaban como abierta colaboradora de los grupos al margen de la ley, y en consecuencia contra ella se dirigían las medidas. Resultó clara la intencionalidad de estigmatizar y criminalizar a la población civil, de manera particular aquella que vive en zonas de presencia de grupos insurgentes. El peso riguroso de la represión se aplicó a los que no eran y las medidas no apuntaron específicamente a conjurar las causas de la perturbación⁷.

El pasado 30 de abril, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la prórroga del estado de conmoción interior y, en consecuencia, las medidas expedidas bajo el mismo quedaron Gobierno afinaba el proyecto de Acto Legislativo contra el terrorismo.

REFORMA A LA CONSTITUCIÓN Y ESTATUTO ANTITERRORISTA

A partir del 20 de julio de 2003, la Cámara de Representantes y el Senado de la República votarán definitivamente, la reforma de los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución para enfrentar el terrorismo, después de haber aprobado en primera vuelta el proyecto presentado por el gobierno del presidente Uribe, denominado “Acto Legislativo 223 de 2003”.

La modificación de estos artículos apunta al establecimiento de restricciones de los derechos a la vida privada, la inviolabilidad de la correspondencia, la libertad de residencia y movilización y las libertades individuales.

La libertad de las comunicaciones, en el nuevo orden constitucional

El proyecto de reforma al artículo 15 de la Constitución Nacional, dispone que de manera permanente:

“Exclusivamente para prevenir casos de terrorismo, una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que las autoridades que ella señale, sin previa orden judicial, pueden interceptar o registrar las comunicaciones y demás formas de comunicación privada, de personas sobre las cuales haya información de que están realizando conductas tendientes a la preparación de dichos actos”⁸.

⁶ Véase Decreto 2002 de 2002

⁷ Para un balance del estado de conmoción, en materia de derechos humanos, véanse los boletines de seguimiento, elaborados y publicados por el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política, disponibles en www.nocheyniebla.org

⁸ El subrayado es nuestro.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 11), con claridad proscriben todo tipo de injerencia arbitraria y abusiva en la vida privada y la correspondencia, respecto de lo cual no son admisibles limitaciones en su ejercicio de carácter permanente.

La norma propuesta, al eliminar el principio de reserva judicial, y autorizar que cualquier funcionario pueda disponer el registro e interceptación de comunicaciones, autoriza las injerencias arbitrarias y abusivas en la correspondencia. Las razones por las cuales se puede violar la intimidad son de carácter genérico; las simples sospechas, independiente de lo fundado o infundado de las mismas, autorizan a cualquier funcionario para atentar contra este derecho. Con esta reforma constitucional, se ataca y castiga por ser potencialmente peligroso, con lo cual se abre paso a que se persiga la imaginación o los pensamientos.

Los términos utilizados en este proyecto, desconocen el principio de la legalidad, en tanto se acude a descripciones que son vagas y equívocas, situación que no permite deslindar y definir el límite de acción de las autoridades.

Los derechos a la inviolabilidad del domicilio y la libertad en la reforma constitucional

También consagra la reforma restricciones a la libertad personal, de carácter permanente, al disponer que:

“Exclusivamente para prevenir casos de terrorismo, una ley estatutaria reglamentará la forma y las autoridades que podrán realizar detenciones y registros domiciliarios, con aviso inmediato al juez que ejerza las funciones de control de garantías y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, y establecerá drásticas sanciones a quienes abusen de esta medida”⁹.

Esta reforma autoriza a servidores públicos, civiles o militares, para privar de la libertad a personas y registrar domicilios, sin que exista orden judicial previa, disponiendo tan solo un

control posterior a estas medidas, con lo que se vulnera de manera abierta la presunción de inocencia, así como la inviolabilidad del domicilio y el derecho a la libertad personal¹⁰.

La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia, dentro de su labor de asesoría y seguimiento a las recomendaciones formuladas por organismos internacionales, señaló que:

“...resulta incompatible con las normas internacionales facultar permanentemente a las autoridades administrativas para aprehender y retener, hasta por treinta y seis horas, a personas que ni están en flagrancia ni tienen en su contra una orden judicial de captura”¹¹.

Durante los 8 meses de vigencia de las normas de conmoción interior, que autorizaron a los miembros de la Fuerza Pública para realizar privaciones de la libertad sin mandamiento judicial, el Banco de Datos registró 831 detenciones arbitrarias, es decir un promedio de 3,5 personas detenidas diariamente. En los eventos que fue posible establecer el sector social de las víctimas, se observó que: 30 fueron defensores de derechos humanos, 48 sindicalistas, 73 líderes sociales y políticos de oposición, 141 campesinos, 34 estudiantes y 68 líderes de población objeto de desplazamiento forzado. A su vez, haciendo uso de las facultades para privar personas sin orden judicial, la Fuerza Pública detuvo a 10 extranjeros que desarrollaban labores de observación o humanitarias¹².

Estas cifras por sí mismas permiten inferir los profundos riesgos para la vigencia del derecho a la libertad personal, pues la pérdida de la

⁹ Reforma al artículo 28 de la Constitución Nacional.

¹⁰ Artículos 9 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 7 y 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹¹ Observaciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el proyecto de Acto Legislativo No 223 de 2003-Cámara, 12 de mayo 2003, Bogotá.

¹² Véanse Boletines de Seguimiento al Estado de Conmoción Interior y la Política de Seguridad Democrática, en www.nocheyniebla.org/menucm.htm

reserva judicial para proceder a restringirlo, ha generado violaciones masivas a este derecho.

El tipo de uso que se ha dado a estas facultades por parte de la Fuerza Pública ya ha sido reseñado por la Procuraduría General de la Nación, donde se ha puesto de presente la persecución contra organizaciones legales, lo que permite advertir sobre los profundos riesgos para la vigencia de los derechos humanos, así como de estigmatización y persecución de diversos sectores sociales. Indicaba la Procuraduría:

“Por ejemplo, en las detenciones producidas con la Operación ‘Heroica’ en Saravena (Arauca), el 12 de noviembre de 2002, aparecen detenidos muchos líderes comunales y sindicales. Del mismo modo, se produjeron allanamientos sin resultados positivos, a las oficinas de sindicatos y de ONG regionales”¹³.

A pesar de que la Corte Constitucional declaró inexecutable las facultades de la Fuerza Pública para privar de la libertad y realizar registros domiciliarios, así como las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, y que la Procuraduría advirtió sobre estos riesgos, el Gobierno colombiano ha expresado que:

“La experiencia de Arauca reafirma la necesidad de reforzar la presencia integral del Estado mediante una mayor y más activa presencia de la Fuerza Pública, que permita a la Fiscalía y al poder judicial acabar con los altísimos niveles de impunidad”¹⁴.

Funciones de policía judicial a la Fuerza Pública

La Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el pasado 24 de abril, en acuerdo con el Gobierno de Colombia, hizo una declaración relacionada con la situación de derechos humanos, en donde:

“La Comisión toma nota de la decisión de la Corte Constitucional por la que se declaran inconstitucionales partes del Decreto N° 2002 por el que se concedían facultades policiales a las Fuerzas Armadas y apela al Gobierno a que no intente dar carácter permanente a dichas facultades mediante la ley”.

Pese a dicho llamado, dentro del proyecto de Acto Legislativo el Gobierno colombiano pretende que:

“Para combatir la delincuencia y por solicitud del Gobierno Nacional, la Fiscalía General de la Nación podrá conformar unidades especiales de policía judicial con miembros de las Fuerzas Militares, quienes bajo su dirección y coordinación cumplirán funciones operativas de apoyo, de protección y auxiliares, en aquellos sitios del territorio nacional en los que no exista una autoridad judicial a la que se pueda recurrir en forma inmediata, o donde no sea posible el acceso de los funcionarios de policía judicial por excepcionales circunstancias de orden público”¹⁵.

Esta norma vulnera abiertamente los principios establecidos por Naciones Unidas, relacionados con el deber de los Estados de respetar los derechos humanos y los principios democráticos, pues la debida separación de las ramas del poder público se ve resquebrajada, al desconocerse la independencia e imparcialidad del sistema de justicia.

Así mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que:

“La utilización de militares como agentes de policía judicial por parte de fiscales, puede prestarse a la violación de derechos de los ciudadanos, a la realización de pruebas amañadas o al ocultamiento de pruebas cuando puedan indicar responsabilidades por parte de las Fuerzas Armadas, a las cuales se sindicó con frecuencia de presuntas violaciones a los derechos humanos”¹⁶.

¹³ Procuraduría General de la Nación: Informe especial sobre la Zona de Rehabilitación de Arauca, 10 de junio 2003; véase también *Boletín Especial sobre la zona de Arauca*, Banco de Datos de Derechos Humanos, Bogotá.

¹⁴ Presidencia de la República, Ministerio de Defensa. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003, p. 44.

¹⁵ Acto Legislativo 223 de 2003. El subrayado es nuestro.

¹⁶ Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.84, octubre 14 de 1993.

El otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares atenta contra la independencia e imparcialidad de la justicia, a la vez que autoriza la investigación de personal civil por parte de militares, todo ello en medio del conflicto armado interno que se desarrolla en el país, del cual las Fuerzas Militares son una de las partes en contienda¹⁷.

TENDENCIAS EN LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y ALGUNOS CASOS EMBLEMÁTICOS

Durante el período de julio 1 de 2002 a junio 30 de 2003, el Banco de Datos registró las siguientes cifras¹⁸:

4.351 personas fueron víctimas de violaciones a los derechos humanos, de acuerdo con las siguientes modalidades: amenazas: 573; desapariciones forzadas: 160; detenciones arbitrarias: 2.546; ejecuciones extrajudiciales: 792; torturas: 144; y en menor número: víctimas de atentados, heridos y de violencia sexual.

En cuanto a los responsables de estas violaciones se encuentran: los grupos paramilitares aparecen como supuestos responsables de 1.510 casos; Fuerzas Militares (Armada, Ejército, Fuerza Aérea) de 1.246; la Policía de 327 y otros organismos de Seguridad del Estado (DAS, CTI, Gaula, Inpec) de 1.268.

Además de los datos anteriores, 258 personas fueron víctimas de abusos de autoridad y 157 fueron victimizadas bajo la modalidad de "intolerancia social".

Si se contrastan estas cifras con las del mismo período anterior (julio 1 de 2001 a junio 30 de 2002), se observa que las violaciones aumentaron en un número de 1.101, pues en el período anterior se registró un total de 3.250 víctimas. En ese período fueron las ejecuciones extrajudiciales las que reportaron el mayor número de personas victimizadas (1.392).

En cuanto a las infracciones graves al DIH, tenemos que 3.028 personas fueron victimizadas por los actores del conflicto, en las siguientes modalidades: homicidios intenciona-

les de personas protegidas: 1.138; civiles muertos en acciones bélicas: 144; amenazas: 722; torturas: 148; civiles heridos en acciones bélicas: 376; muertos a causa del uso de métodos y medios prohibidos: 30.

En infracciones graves al DIH, este es el cuadro de responsabilidades: Grupos guerrilleros: 1.066; Fuerzas Militares (Armada, Ejército y Fuerza Aérea): 449; Policía: 105; otros organismos de seguridad del Estado: 91; grupos paramilitares: 1.317.

Contrastando los datos del período analizado con el período julio 1 de 2001 a junio 30 de 2002, en el campo de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario el comportamiento fue de una disminución en 1.446 víctimas, pues para el año anterior se registró un total de 4.474 personas victimizadas.

Las acciones bélicas, entendidas como acciones legítimas de guerra realizadas por las partes contendientes, **dejaron un total de 3.401 víctimas**: 2.296 muertos, 918 heridos y 187 privados de libertad.

Para el mismo período del año anterior, las acciones bélicas dejaron un total de 3.794 víctimas, mayor que el registrado para el período en estudio.

Los datos anteriores nos permiten sacar algunas conclusiones:

- Resulta claro que en el primer año de gobierno del presidente Uribe disminuyeron las víctimas como consecuencia directa de infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario y de las acciones legítimas de guerra (acciones bélicas). Es decir, que el comportamiento de los actores armados en el campo directo del combate y la confrontación entre sí como combatientes, arrojó

¹⁷ Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹⁸ Para más detalles consultar: Informes estadísticos mensuales (2002 y enero- junio 2003) del Banco de Datos de Derechos Humanos. No obstante, importa precisar, que el número total de víctimas aquí presentado puede resultar superado, dado que una característica de este período ha sido la dificultad para recoger la información por el temor generalizado de la población para denunciar los casos.

menos víctimas debido a que la guerrilla asumió una actitud defensiva ante las operaciones militares gubernamentales. A pesar de esto, se resaltan como modalidades: las muertes y heridos de personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario y los combatientes privados de libertad en el contexto del desarrollo del conflicto.

- Contrario a la tendencia anterior, aumentaron significativamente las violaciones a los derechos humanos (1.101 víctimas más que el período anterior). Esto indica claramente que las estrategias de guerra y de represión se han dirigido contra la población civil, que no participa directamente en las hostilidades. La guerra se está librando contra la población civil. Si bien es cierto que disminuyó la variable correspondiente a ejecuciones extrajudiciales, es notorio el aumento de víctimas en las modalidades de desapariciones forzadas, torturas y detenciones arbitrarias.
- Se evidencia también un notorio crecimiento en la responsabilidad de las violaciones a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Militares (Armada, Ejército y Fuerza Aérea) y de los demás organismos de seguridad del Estado, que casi equiparan los hechos imputables a los grupos paramilitares. Esta tendencia obedece seguramente al desarrollo de acciones represivas en el marco de la política de defensa y seguridad democrática.
- En la modalidad de las detenciones arbitrarias se destaca que del total registrado de 2.546, durante los ocho meses de duración del estado de conmoción interior, se cometieron 831 detenciones, la mayoría de ellas en las zonas de rehabilitación y consolidación (Arauca, Sucre y Bolívar).

Este panorama estadístico estuvo acompañado de varios hechos masivos de violaciones a los derechos humanos, con graves consecuen-

cias para la población. Veamos algunos de ellos, que el Banco de Datos ha calificado como "casos tipo" o "emblemáticos":

- El 20 de septiembre de 2002, en Santander de Quilichao (Cauca), una Comisión Humanitaria conformada por varias organizaciones sociales, de derechos humanos y de la Defensoría del Pueblo, fue detenida y atropellada en sus derechos (intimidación, movilización, libertad, honra), por miembros del ejército y de la Policía Nacional cuando se movilizaba con el fin de comprobar denuncias hechas por campesinos e indígenas que participaban en la movilización social y agraria iniciada el 16 de septiembre.
- 23 de septiembre 2002: Tropas del Batallón antiaéreo Nueva Granada entraron en una vivienda campesina de la vereda Brisas de Yanacué, en Cantagallo, y ejecutaron a un adulto y un niño de nueve años, hirieron a dos personas más, a una de ellas se le tuvo que amputar una pierna y un brazo y detuvieron a otras cuatro. Las autoridades militares presentaron el hecho como personas muertas en combate con guerrilleros del frente 24 de las FARC-EP y que la operación se había realizado por los reportes de un informante. Tanto los heridos como testigos afirmaron que en el caserío no hubo ningún combate y que la tropa entró en la madrugada a la casa de la humilde familia y los masacró mientras dormían.
- 31 de agosto 2002: 19 indígenas Arzarios fueron mutilados y ejecutados por paramilitares de las AUC, en el caserío El Limón del corregimiento de Tomarazón. Los paramilitares asesinaron a los indígenas delante de los demás miembros de su comunidad y dieron plazo de una hora para que el resto abandonara el territorio. Los paramilitares quemaron los ranchos, mataron varios animales y saquearon los enseres de las familias de los caseríos y veredas de El Limón, La Palma y Tomarazón, en la Sierra Nevada.

- Junio 26 de 2003: En jurisdicción del municipio de Cantagallo (Bolívar), tropas adscritas al Batallón 41, Rafael Reyes del Ejército Nacional acompañadas por paramilitares desarrollaron un operativo militar en inmediaciones de la vereda Puerto Matilde y el caserío La Poza, causando el desplazamiento forzado de los campesinos, a quienes vienen intimidando y deteniendo arbitrariamente. Según la denuncia: "Son apoyados por una operación aérea que realiza ametrallamientos indiscriminados muy cerca de los caseríos de estas veredas. Durante el día, en la vereda San Francisco, fueron detenidos y golpeados los campesinos Daniel Ramírez, Gilberto Gutiérrez, Noé Gutiérrez, Gustavo Amaya, Juan N. y Don Eugenio N. En esta vereda fue incendiada la choza de un vecino de nombre Lino. Con los efectivos del Ejército Nacional, se moviliza un reconocido paramilitar oriundo de la región, de nombre Amado, al igual que otros dos hermanos, hijos de un campesino conocido como 'El Suegro'".

Estas personas vinculadas al paramilitarismo se encargan de señalar a campesinos por supuestos vínculos con la guerrilla, como ocurrió el pasado 8 de junio, cuando miembros del Batallón Rafael Reyes, pertenecientes a la 14 Brigada del Ejército, al mando del capitán Peñaranda, detuvieron en la vereda San Francisco a dos canoeros de la región, a quienes acusaron de ser miembros de la guerrilla. Uno de los canoeros, Humberto Mendoza, fue liberado después de la denuncia hecha por la Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra, ACVC. El otro canoero, que responde al nombre de Luis Henry Sánchez Vargas y que es conocido en la zona con el sobrenombre de 'Motor Ratón', fue conminado a reconocer su supuesta militancia en la guerrilla y a acogerse al programa de reinserción del Estado. En estos momentos, este campesino devenido de la noche a la mañana en gue-

rrillero es utilizado por efectivos del Batallón Palagua como informante del Ejército en sus operaciones en la vereda El Tamar, jurisdicción del municipio de Remedios, donde se llevan a cabo combates entre la guerrilla y el Ejército.

- Junio 15 de 2003: En el departamento de Cundinamarca, municipio de Quipile, miembros del Ejército Nacional, acompañados por la Fiscalía, el CTI, fuerzas especiales del Guala, DAS, F2 y policía de tránsito irrumpieron hacia las 4:30 a.m. en la inspección de policía La Botica y en el casco urbano de Quipile, y con lista en mano procedieron a detener arbitrariamente a 60 pobladores, entre ellos el electricista del pueblo, el conductor de la Alcaldía, un carnicero, el propietario de una estación de gasolina y un joven vendedor de cebolla, así como comerciantes, campesinos, profesores y pobladores del municipio. Según la denuncia: "Muchos de ellos eran mujeres y ancianos que estaban en pijama, así los formaron en el parque y luego de señalarlos como presuntos guerrilleros los esposaron y los montaron en un camión que los llevó rumbo a la Dijín en Bogotá... las personas sacadas de sus casas fueron maltratadas, a los que no se querían dejar llevar les pegaron sin importarles que eran personas de edad o mujeres casadas que debían dejar a sus hijos". Agrega la denuncia que: "Fue un escandaloso operativo en el que allanaron viviendas y a los campesinos que iban llegando a la madrugada al pueblo los iban deteniendo. Luego fueron trasladados a Bogotá después de haber sido presentados ante los medios de comunicación como guerrilleros del Frente 42 de las FARC". Concluye la denuncia: "El operativo duró entre las 4:30 a.m. y la 1 p.m. Estas detenciones son producto de la política de persecución y exterminio de las organizaciones sociales en nuestro país".

Otra serie de violaciones masivas como las denunciadas por las Comunidades de Paz del

Chocó, las comunidades indígenas del Cauca, los pobladores de Arauca, Guaviare y Meta, o los resultados de las operaciones Mariscal y Orión en la Comuna 13 de Medellín, entre muchos, nos permiten concluir que la política de defensa y seguridad democrática apunta al control social e implantación del terror en la población, con el consecuente deterioro de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los ciudadanos. Dicha política contempla los siguientes patrones de comportamiento:

- Desarrollo de operaciones militares indiscriminadas, justificadas por la presencia en un territorio de un actor armado ilegal y por la supuesta o real connivencia y apoyo de la población civil a dicho actor armado. Durante el año 2002, en la sola ciudad de Medellín se realizaron 19 operaciones militares de este estilo, siendo la operación Mariscal y la operación Orión, las aplicadas en la Comuna 13. En las denominadas zonas de rehabilitación y consolidación de Arauca, Sucre y Bolívar, ese tipo de operaciones fue permanente.
- Despliegue de un amplio pie de fuerza, combinando todas las unidades de inteligencia, de campaña, redes de informantes, redes de cooperantes, testigos pagados, organismos de control, de tal forma que la responsabilidad en la individualización de los hechos pueda ser ampliamente diluida asegurando así la impunidad de los posibles excesos y violaciones de derechos por los agentes estatales participantes. Como ejemplo, en las operaciones Mariscal y Orión de Medellín, participaron: Ejército Nacional (Batallón Bomboná, Batallón de Artillería 4, Batallón de Infantería 32, Batallón Granaderos y Brigada 4); la Policía Nacional (Estaciones Laureles y San Blas; Gaula, Bloque Urbano Antiterrorista de la Sijín y Policía Metropolitana); la Fuerza Aérea Colombiana, FAC; el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS; el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía, CTI; la Unidad de Reacción Inmediata

de la Fiscalía, URI; la Fiscalía General de la Nación; la Procuraduría General de la Nación. Los testigos pagados por las autoridades militares, la red de informantes, los desertores de grupos armados ilegales, el bloque Cacique Nutibara de las AUC y el bloque Metro de las AUC.

- La población civil es el objetivo central de las operaciones. "Todos son culpables". En Arauca, Sucre y Bolívar se realizaron verdaderas "pescas milagrosas", redadas de 2.000 y 2.500 personas, para terminar judicializando a 50. En Medellín, el propio comandante de la Policía Metropolitana, general Gallego, dirigiendo la operación Mariscal y Orión, orientaba a sus Unidades: *"hay que arrestar a todo mundo... después vemos quién no tiene nada que ver... todo lo que se vea moverse hay que interceptarlo"*. Tampoco las organizaciones comunitarias y sociales están exentas del hostigamiento y persecución: contra la organización de desplazados (MOSDA), en la misma comuna, se orientó una operación específica: la operación Estrella Seis.
- Impedir que familiares y organizaciones humanitarias (nacionales e internacionales) cumplan con el papel de asistir humanitariamente a las víctimas. Este comportamiento busca evitar que haya "testigos de excepción" de los hechos.
- Asegurar la impunidad: los organismos de control e investigación deben someterse a las lógicas, intereses y necesidades militares. Si algún funcionario judicial se sale de las reglas de juego debe asegurarse que sea relevado de las investigaciones; los testigos pagados e informantes deben recibir claras indicaciones respecto a quiénes deben señalar y acusar al momento de hacer los "reconocimientos en fila"; se pone en práctica la "clonación" de abogados y fiscales (a una misma hora y ante diferentes fiscales un sólo abogado asistía las diligencias de varios detenidos en Saravena y en la comuna 13).

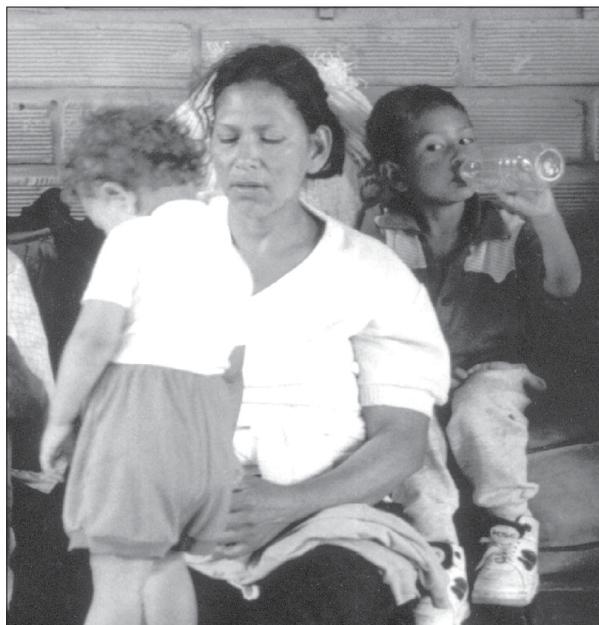
- Cooptación total de la agenda informativa y comunicativa. Los medios de comunicación deben cumplir su papel en la guerra, por lo cual están autorizados para difundir solamente las versiones oficiales.
- Militarizar la vida cotidiana: retenes militares, cuarteles, allanamientos, registros, detenciones, empadronamientos, ocupación militar de escuelas, parques, centros culturales y recreativos, instalación de redes de informantes, etc., garantizan que la cotidianidad, la convivencia y las relaciones sociales estén controladas por las lógicas de la guerra estatal y por los modelos de control implementados desde el Estado.
- Después de la devastación, se anuncian los paquetes de obras sociales, de reconstrucción, infraestructura, empleo y la vigencia de todos los derechos de los pobladores. Los anuncios llevan en sí mismos los mecanismos de la mentira y del engaño, como en el caso de Bojayá, Sucre, Bolívar y Arauca o la Comuna 13.
- La oposición política y social no debe tener espacio. Todo el que no comparta y se oponga a las políticas oficiales debe ser considerado un traidor y con toda certeza, es un colaborador, auspiciador de grupos guerrilleros y de acciones terroristas. Los opositores políticos deben permanecer vigilados y controlados.
- Negociar con los paramilitares, una "política de paz" que sirva para fortalecer la guerra. La legalización y legitimación del paramilitarismo debe ser una tarea de corto plazo, a fin de consolidar rápidamente los territorios bajo su control. El proceso de "reincorporación" supondrá la legalización de bienes y propiedades conseguidos a través del ejercicio de la violencia, además de garantizar la impunidad de sus crímenes.



Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES

Desplazamiento

La respuesta gubernamental al desplazamiento forzado



IDEAS CENTRALES

La política pública de prevención de las causas estructurales del desplazamiento forzado y de atención a las personas, familias y comunidades en riesgo o en situación de desplazamiento, construida con un alto costo social durante los últimos ocho años, se encuentra hoy inmersa en un acelerado proceso de desmonte de los marcos de referencia programáticos, normativos, institucionales y presupuestales.

2. La filosofía, contenido, sentido y alcance de las sucesivas políticas gubernamentales encuentran en la propuesta del Gobierno actual retrocesos que desconocen expresas obligaciones estatales, vulneran derechos fundamentales y agravan la situación de crisis humanitaria y de derechos humanos por las que atraviesa el país.
3. La negativa del gobierno del presidente Álvaro Uribe de reconocer la plena vigencia del DIH en Colombia, en especial del principio de distinción entre combatientes y no combatientes, y por ende de la necesaria y obligatoria protección a la población civil, coloca en situación de mayor vulne-

rabilidad a las personas, familias y comunidades en riesgo o en situación de desplazamiento, así como a los agentes humanitarios que realizan acciones de prevención y protección.

4. Las tendencias de la propuesta gubernamental que desconocen o desmantelan por vía constitucional, legal o administrativa políticas existentes que incluyen acciones afirmativas y enfoques diferenciales implican significativos retrocesos (acciones regresivas) en materia de realización de derechos económicos sociales y culturales. Estas acciones, además, implican el desconocimiento de expresas obligaciones por parte del Estado colombiano referidas a la progresividad en la realización de los DESC.

LA SITUACIÓN¹

En los primeros cinco meses de 2003, al menos 869 municipios han expulsado pobla-

¹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes *La otra guerra: Destierro y repoblamiento. Informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos en Colombia*, N° 44, 28 de abril de 2003. Bogotá, Colombia. www.Codhes.org.co.

ción². Entre tanto el año 2002 fue el de mayor desplazamiento forzado en Colombia desde 1985. Pero también registró un crecimiento importante de las zonas de expulsión, cambios severos en la configuración social y demográfica de la cuarta parte de los municipios del país, una alarmante desintegración de grupos étnicos, y la intensificación de formas de presión y control de los actores del conflicto armado sobre la población civil.

Esta es la otra guerra detrás de la guerra. El país sigue huyendo y cada año que pasa sin resolver el conflicto armado representa un incremento del desplazamiento forzado con relación al anterior. Esta diáspora permanente afectó en el 2002 a una población estimada en 412.553 personas, es decir, un promedio de 1.144 por día, 20% más que el año inmediatamente anterior. Son alrededor de 82.511 hogares que se vieron obligados a abandonar territorios y espacios socioculturales, porque sus derechos fundamentales no fueron respetados ni protegidos.

El país ha contemplado desde 1985 el éxodo de 2,9 millones de colombianos y colombianas dentro de su propio territorio, sin que el Estado haya evitado su destierro ni aclarado la verdad de los hechos, impartido justicia a los responsables y, menos aún, reparado a las víctimas.

CRISIS HUMANITARIA Y GUERRA SIN FIN

Colombia está enfrascada en una guerra cuya resolución por medios de negociación y diálogo enfrenta grandes obstáculos, a nombre de los cuales hoy se ensaya de nuevo una reestructuración que hace énfasis en las variables militares. El recrudecimiento, expansión e intensificación de la confrontación armada; los cambios en las estrategias de la insurgencia y de los grupos paramilitares; la crisis humanitaria y de derechos humanos y la "salida militar" en la cual insiste el Gobierno, integran un escenario de inquietudes y profundas preocupaciones.

Por esta vía se configura hoy en Colombia una *crisis humanitaria y de derechos humanos* que

ya suscita la preocupación internacional, toda vez que millones de habitantes en zonas rurales y urbanas se debaten entre:

1. Las múltiples agresiones a personas, familias, comunidades y sectores sociales por parte de los diversos actores de la guerra y de las otras tantas violencias que saturan los espacios de la vida individual y colectiva.
2. La desprotección a la que se ven sometidas personas, familias, comunidades y amplios sectores sociales.
3. La desatención o precaria atención a las víctimas por parte del Estado colombiano como obligado principal de la vigencia y realización de los derechos humanos.
4. Los obstáculos, ataques, amenazas y atentados en contra de quienes realizan acciones humanitarias, de protección o labores de acompañamiento a las comunidades en riesgo o inminencia de desplazamiento, o de otras vulneraciones de derechos fundamentales.
5. Los bloqueos o sitios a comunidades para impedir su libre movilización, abastecimiento o búsqueda de protección o apoyo humanitario, lo que constituye un severo menoscabo, o en algunos casos la imposibilidad real de solicitar, prestar o recibir ayuda humanitaria.
6. La desinformación de las dimensiones de esta crisis humanitaria que en muchos casos obedece a la imposibilidad de acceder a los lugares de los hechos o al contacto directo con las víctimas, el silencio de éstas o sus familiares por temor a nuevas agresiones, y por último, el desinterés o la decisión de no dar a conocer la situación

² www.Red.gov.co; www.icrc.org.

por parte de algunas entidades o medios de comunicación.

7. Los altísimos niveles de impunidad que perpetúan los espirales de violencia, agresiones, despojo y destierro, cerrando así las posibilidades de lograr esclarecer los hechos (verdad), adelantar la investigación y sanción de las personas responsables (justicia) y el resarcimiento moral y material de las y los afectados (reparación).
8. La progresiva desintegración del tejido social. La crisis antes descrita desestructura unidades familiares, comunidades y procesos comunitarios y sociales largamente contruidos. Se altera profundamente la composición, funcionamiento, objetivos y permanencia de sus redes sociales de aprovisionamiento y sostenimiento alimentario; de ingresos, de gobierno propio, de control social interno, de control cultural y territorial, de socialización, de solidaridad, de comunicación y de apoyo recíproco.
9. El deterioro creciente en el nivel de vida de cada vez más personas y grupos sociales en el país. El desplazamiento forzado, el despojo y las pérdidas materiales y simbólicas que implican las vulneraciones de los DDHH y las infracciones al DIH, aceleran los procesos de empobrecimiento exclusión, desigualdad, e incrementan los índices de subdesarrollo humano (esperanza de vida al nacer, alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula y PIB per cápita).
10. La contracción y desdibujamiento de la respuesta estatal a los problemas de las comunidades. La propuesta gubernamental para afrotar esta compleja situación, plantea importantes retrocesos respecto de claros referentes constitucionales relacionados con la filosofía, estructura, funcionamiento, contenido, sentido y alcance del Estado Social de Derecho³.

LA RESPUESTA⁴

Esta grave situación ha signado los escenarios de diálogo y negociación en medio del conflicto que, frente a la ausencia de claros referentes humanitarios y de derechos humanos, ha implicado que la confrontación se degrade, intensifique y polarice, de paso ampliando los sectores afectados. Esto ocurrió durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) que intentó sin éxito una solución política con la insurgencia; y así se perfila en la nueva administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), cuyo triunfo electoral –en medio del desespero del país por la prolongación indefinida del conflicto–, se afianzó en una propuesta de “solución” militar, y que en la práctica conlleva una propuesta en marcha de profunda transformación de las estructuras básicas del Estado social de derecho.

La política de “seguridad democrática” y la aplicación paulatina de los postulados del Estado comunitario en donde se disuelven esenciales nociones democráticas de sociedad y Estado, como los principios de distinción e inmunidad, tan caros al Derecho Internacional Humanitario; la separación funcional de los poderes públicos como base operativa de los necesarios controles al interior de un sistema democrático real; el privilegio del ya conocido esquema presidencialista que reconcentra poderes en el Ejecutivo, que asume funciones legislativas e incide en la administración de justicia.

Otras de las medidas centrales de la propuesta gubernamental incluyen la declaratoria de zonas de consolidación y rehabilitación y su aplicación a otras regiones del país no declaradas como tales; la conformación de la red de informantes y los soldados campesinos con funciones cívico-militares, involucrando así a las

³ Cf. Apartado “la política gubernamental” contenido en este texto.

⁴ Apartes del texto: Suárez Morales Harvey Danilo. 2003. “Menos Silencios más esperanzas. Algunas líneas para leer un país que huye”, en: *Un País que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. Introducción. Codhes-Unicef. Bogotá.

familias de los soldados y a las personas informantes en el conflicto; las crecientes restricciones a la posibilidad de solicitar, prestar y recibir ayuda humanitaria; el sustancial recorte del gasto social y las reformas en los sistemas de salud, educación y vivienda. Estos son, entre otros, elementos centrales de la política gubernamental que configuran factores condicionantes que reducen notoriamente las posibilidades reales de aplicación de una política integral de prevención y atención integral a las personas, familias, comunidades y sectores en riesgo o en situación de desplazamiento.

En este marco restrictivo de las libertades democráticas, surge el interrogante sobre la vigencia de los derechos civiles y políticos de personas, organizaciones y movimientos sociales, así como las necesarias condiciones y garantías propias de la democracia en un Estado social de derecho.

El panorama se oscurece aún más con los distintos ataques a la población desplazada por parte de la insurgencia y de los grupos paramilitares, puesto que aceleran los procesos de erosión y desestructuración de los espacios comunitarios y desintegran las propuestas organizativas en los ámbitos locales y regionales, acrecentando los niveles de profundización de la guerra en Colombia.

En resumen, este es el escenario en el que se intenta poner en acción el eje central de la política gubernamental que apunta al retorno de 30.000 familias. Las condiciones reales en los sitios de expulsión, respecto de las debidas garantías de seguridad, protección, sostenibilidad y la no repetición de los eventos generadores del desplazamiento, en la mayoría de los casos, son inviables en la situación actual y en el mediano plazo. Las expectativas de retorno de millares de familias quedan supeditadas a condiciones absolutamente por fuera de su control y bajo las lógicas de poderosas fuerzas e intereses.

Las propuestas del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez frente al desplazamiento forzado se insertan en un modelo de seguridad que prioriza la militarización, reduce al ámbito

material de aplicación de los derechos fundamentales y conlleva en la práctica significativos retrocesos respecto del marco normativo vigente, tanto en el orden nacional como internacional. Estructuralmente, la política gubernamental implica una sistemática reducción del contenido, sentido y alcance del Estado social de derecho.

En síntesis, esta propuesta afecta el marco de garantías y condiciones de aplicación de una política basada en principios humanitarios y de derechos humanos universalmente aceptados y de obligatorio cumplimiento por parte del Estado colombiano, reduce la capacidad operativa de respuesta institucional y social, y desestima la experiencia adquirida en el tratamiento del tema.

Los principios que orientan la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento —bajo el actual esquema gubernamental—, intentan soslayar claras obligaciones estatales relacionadas con la vigencia, promoción y realización de los Derechos Humanos y la normativa humanitaria referidas a la aplicación en todo tiempo y circunstancia de los principios de igualdad, no discriminación y enfoques diferenciales (género, generación, etnia y discapacidad). En esta misma línea de análisis se avocinan importantes retrocesos relacionados con el desmonte de la política de discriminación positiva y acciones afirmativas que reconocen a las personas desplazadas como víctimas de violaciones de los derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario, que requieren —en consecuencia— respuestas diferenciadas, integrales, prontas, efectivas y duraderas. La aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos internos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad colombiano, se ve notoriamente comprometida bajo las circunstancias actuales.

Asimismo, la desarticulación del marco institucional de atención a la población en situación de desplazamiento, a través de la eliminación o fusión de entidades con específicas funciones en el Sistema Nacional de Atención a

la Población Desplazada, sin que se conozcan los correspondientes arreglos institucionales, es evidente y no se advierte un plan de contingencia para mejorar la respuesta del Estado respecto de sus obligaciones humanitarias y de realización de los derechos humanos. La política pública ha sufrido notables transformaciones, profundizando los fallos existentes de la política de atención al desplazamiento forzado.

Con las profundas transformaciones y retrocesos consignados en la propuesta gubernamental, se restringen las posibilidades de aplicación del marco normativo de la política de atención al desplazamiento forzado en los contextos de agudización de la crisis de derechos humanos y de conflicto armado.

1. La Ley 387 de 1997 constituye un mecanismo parcial de respuesta al desplazamiento forzado que debe ser complementada con la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos internos (que hacen parte de la legislación interna a través de su inclusión en el bloque de constitucionalidad) y otras obligaciones del Estado de carácter internacional. Sin embargo, decretos reglamentarios han limitado el alcance de esta ley.
2. Por ejemplo, el Decreto 2569 de 2001 colocó una condición suspensiva al cumplimiento de las obligaciones de las instituciones encargadas de dar respuestas al desplazamiento forzado, cuando establece que dichas obligaciones dependen de la disponibilidad presupuestal efectiva. Por lo tanto, se sigue presentando una brecha creciente (déficit de aplicación) entre la normatividad, las políticas diseñadas, la aplicación de las mismas y las necesidades de las personas en situación de desplazamiento.
3. En materia de proyectos de generación de ingreso sólo se ha atendido el 10% de la población registrada. Mientras tanto, el número de personas desplazadas creció un 35% entre 2000 y 2002, y el subregistro

oficial de personas en el sistema estatal de atención se acerca al 30%.

4. El acceso a los programas de atención a las personas desplazadas no logra los niveles de inclusión adecuados, a causa de los trámites dispendiosos y la aplicación de criterios de interpretación restrictiva de la normatividad aplicable. Es evidente que la política está diseñada para atender a un pequeño sector de la población afectada, sin un enfoque claro de realización de derechos y no para afrontar las causas estructurales del desplazamiento.
5. También es notoria la ausencia de enfoques diferenciales de género, generación, etnia y discapacidad.

Se reduce la posibilidad de acción coordinada del marco institucional de la política pública a través del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Snaipdv).

1. El Snaipdv no logra articularse en términos de coordinación y respuestas intersectoriales que integren políticas dirigidas a soluciones duraderas. Debido a la falta de integración por parte de las instituciones a los principios, operatividad y funcionamiento del Snaipdv, se generan duplicidades, paralelismos y dispersión de recursos.
2. La Red de Solidaridad Social, entidad coordinadora del Snaipdv, asume labores de ejecución de programas, tratando de llenar el vacío de compromiso por parte de las otras entidades nacionales y de las autoridades locales. Lo anterior se ve agravado por las reformas en curso impulsadas por el Gobierno: la liquidación y fusión de entidades estatales, sin el correspondiente arreglo institucional, como son los casos del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) y el Instituto Nacional de la Reforma Urba-

na (Inurbe), entre otros, conduce al desmantelamiento del sistema de atención al desplazamiento forzado y dificulta el desarrollo de políticas sectoriales como las de tierras y vivienda; políticas estratégicas para obtener soluciones duraderas.

3. Asimismo preocupa los retrocesos en las políticas de salud generados por actos administrativos que dificultan aún más el acceso, la calidad y la oportunidad de la atención médica básica.

El marco presupuestal ha sufrido importantes recortes tanto en las asignaciones a las entidades que conforman el Snaipdv, como a los programas específicos de atención a la población en situación de desplazamiento. En el caso del desplazamiento forzado, la reducción de los recursos asignados es significativa y en algunos casos absolutamente desfasada de los requerimientos sectoriales y de las necesidades de la población desplazada.

La reducción y transformación del marco programático de la política desconoce las obligaciones del Estado referidas a establecer políticas especiales de prevención, protección, enfoque diferencial, acciones afirmativas, atención integral y búsqueda del restablecimiento de los derechos vulnerados de las víctimas del desplazamiento forzado.

1. Uno de los más grandes vacíos de la política estatal es la prevención de las causas estructurales del desplazamiento forzado: violaciones sistemáticas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y otras formas de violencia sociopolítica e intolerancia social.
2. No se ha logrado construir una política para la protección especial de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado debido a que la concepción de la misma se debate entre la prevalencia de lógicas de orden público y seguridad, acciones coyun-

turales frente a la emergencia y la limitada política social del Estado.

3. Ante la impunidad casi total, no existe una política que garantice los necesarios procesos de verdad (esclarecimiento de los hechos), justicia (investigación y sanción a los responsables intelectuales y materiales) y reparación (resarcimiento del daño moral y material producto de las vulneraciones).
4. Son todavía incipientes las políticas de atención a comunidades en riesgo; se han presentado muchas dificultades en los procesos de retorno frente a la ausencia de condiciones y garantías de voluntariedad, protección, seguridad, dignidad, sostenibilidad y no repetición de los hechos generadores de desplazamientos.
5. Los plazos fijados para las etapas de atención —emergencia, transición, restablecimiento, reubicación, retorno— no guardan correspondencia con los procesos reales que vive la gente, ni con los tiempos efectivos de respuesta de las instituciones encargadas de la política.
6. No se han diseñado indicadores que permitan establecer el impacto de las políticas en términos de realización de derechos y soluciones duraderas. La evaluación de la efectividad de la política debe darse en función de la prevención efectiva de los desplazamientos forzados, atención integral a las personas desplazadas, la superación de las condiciones de vulnerabilidad y la realización de los derechos de las personas desplazadas.
7. El financiamiento de la política y el compromiso presupuestal efectivo es insuficiente y está en muchos casos supeditado a la cooperación internacional. Se formulan y divulgan programas sin financiación asegurada, generando falsas expectativas en la población desplazada.

RECOMENDACIONES⁵

Relacionadas con el papel de las Naciones Unidas:

1. De acuerdo con la crisis de derechos humanos en la que se enmarca el desplazamiento forzado, es urgente que en conformidad al espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, la protección de los derechos humanos se constituya en el eje integrador de los programas y acciones del Sistema. Esto permitiría a cada agencia y a cada programa desarrollar, de acuerdo con su especificidad, su actividad dentro de un marco de prevención, de protección y dirigido hacia soluciones sostenibles y duraderas, y superar las acciones puramente asistencialistas.
2. Buscando promover la aplicación de una política de atención integral al desplazamiento forzado, es esencial que el Sistema de Naciones Unidas desarrolle con mayor decisión su papel de interlocución con las autoridades colombianas, de manera que inste al cumplimiento de su responsabilidad en la protección de los derechos de la población civil, especialmente de las poblaciones más vulnerables como las personas desplazadas o en proceso de retorno o reasentamiento
3. Frente al riesgo de que una mayor participación de la cooperación internacional pueda reforzar las medidas gubernamentales que delegan su responsabilidad primaria en cuanto al desplazamiento forzado, reiteramos la importancia de que todos los programas del Sistema de las Naciones Unidas observen cuidadosamente su carácter de complementariedad. La claridad sobre las responsabilidades que competen a cada una será garantía de acción independiente, crítica y propositiva de las Naciones Unidas frente a las autoridades colombianas, a la

vez que superaría la confusión existente y la creciente presión de la población desplazada hacia las ONG, las iglesias y la comunidad internacional.

4. Considerando la precaria observación de los Principios Rectores de los Desplazamientos internos, recomendamos que las agencias de las Naciones Unidas tomen como eje central de su labor el seguimiento a la aplicación por parte del Estado de estos principios y de las recomendaciones internacionales. Como agencia con un mandato definido sobre desplazamiento interno, es urgente que el ACNUR desempeñe un decidido liderazgo en la materia y presente recomendaciones precisas sobre las políticas y programas públicos de atención al desplazamiento. En este sentido, es necesario que el Sistema de las Naciones Unidas, con el liderazgo de ACNUR evalúe y se pronuncie sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng, y sobre el compromiso adquirido por las autoridades nacionales con el Representante, durante su misión de 1999, de considerar los Principios Rectores de los Desplazamientos como la base fundamental para la formulación e implementación de la política y de los programas públicos de prevención y atención al desplazamiento forzado.

⁵ Recomendaciones tomadas del texto: *La crisis de derechos humanos, la crisis humanitaria y el desplazamiento forzado en Colombia*. Situación y recomendaciones documento para la misión del Sr. Kenzo Oshima, Secretario General adjunto de las Naciones Unidas y coordinador de la respuesta de emergencia. 10 de junio de 2003. Suscrito por: Asociación Nacional de Ayuda Solidaria, Andas, Asociación para la promoción social alternativa Minga, Centro de Investigación y Educación Popular Cinep, Comisión Colombiana de Juristas, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado Codhes, Corporación Avre- Apoyo a Víctimas de Violencia sociopolítica pro Recuperación Emocional, Corporación Opción Legal, Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo Mencoldes, Sección de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Colombia.

5. Ante las reiteradas vulneraciones a los derechos de las personas colombianas que buscan refugio por fuera de las fronteras nacionales, es urgente que Acnur y las demás agencias de las Naciones Unidas intensifiquen su presencia y vigilancia para que los Estados vecinos y el Estado colombiano apliquen cabalmente los instrumentos de protección que garantizan el derecho a solicitar y a obtener refugio y el principio de no-devolución.
6. Con el propósito de hacer más eficiente la labor de las agencias del Sistema, urge hacer efectiva la coordinación de las acciones e iniciativas de las mismas.
7. Las Naciones Unidas han reconocido formalmente la importancia de la labor desempeñada por las organizaciones no gubernamentales como aliados en la promoción de los derechos humanos y en la acción humanitaria. Para que ese reconocimiento se traduzca en acciones concretas, las Naciones Unidas deberían establecer en Colombia mecanismos de consulta y de participación reales de dichas organizaciones para el diseño de las estrategias de cooperación e intervención en el tema del desplazamiento.

Recomendaciones a las Naciones Unidas en relación con el Estado colombiano:

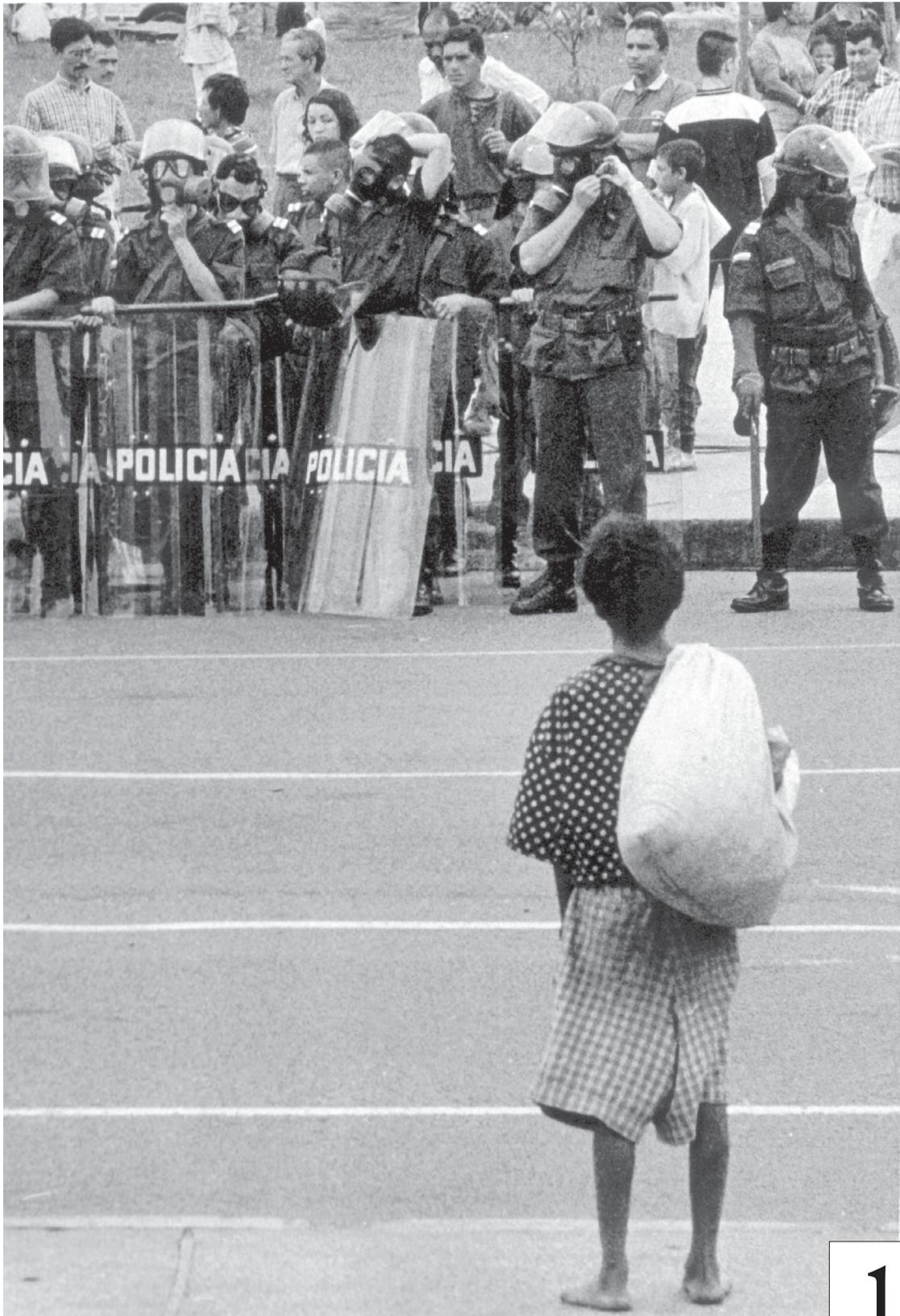
1. Es urgente que las Naciones Unidas requieran al Gobierno colombiano a que respete y garantice plenamente el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario: en particular el principio de distinción entre combatientes y no combatientes, de manera que en ningún caso y bajo ningún pretexto los civiles sean involucrados en el conflicto armado;
2. En el mismo sentido, es urgente que las Naciones Unidas insten al Estado colombiano a que adopte políticas y medidas inte-

grales de prevención y de protección, no solo militares. La política de prevención del desplazamiento debe diseñarse y aplicarse de conformidad con los principios del Estado social de derecho, de manera que asegure, entre otros, los procesos de justicia, verdad y reparación para las víctimas de violaciones de los derechos humanos y del desplazamiento forzado. Para el caso de las víctimas del desplazamiento forzado, es urgente que las Naciones Unidas insten a las autoridades colombianas a brindar todas las medidas pertinentes de protección durante el desplazamiento, en especial contra el retorno forzado.

3. Es necesario que las Naciones Unidas incidan en forma decidida para que las autoridades colombianas apliquen cabal e integralmente las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, adoptando medidas eficaces para atacar la impunidad que cobija a los responsables de las violaciones de los derechos humanos y de los desplazamientos forzados y para garantizar la reparación a las víctimas.
4. Frente al retroceso de la política de atención al desplazamiento forzado en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, es urgente que las Naciones Unidas requieran a las autoridades colombianas a que cumplan con su obligación de formular e implementar una política pública con especial énfasis en la reparación de los daños originados en el desplazamiento y en la superación de la condición de víctimas mediante la oferta de soluciones duraderas, las cuales deben contar con las condiciones de voluntariedad, seguridad, dignidad y garantía de no-repetición. Es necesario también que las Naciones Unidas insten a las autoridades colombianas para que, de acuerdo con la recomendación del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tomen en cuenta las obli-

gaciones adquiridas con el Pacto en sus negociaciones con las instituciones financieras multilaterales, y asignen el presupuesto necesario a fin de asegurar que los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables, entre los que se cuentan las personas desplazadas, no sean socavados.

5. Es urgente que las Naciones Unidas requieran al Estado colombiano a que reconozca públicamente la labor legítima de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos, y para que brinde todas las garantías necesarias para el desarrollo de su labor. En todo caso, es necesario que las Naciones Unidas emprendan todas las acciones a su alcance para prevenir que los miembros de estas organizaciones sean víctimas de ataques, señalamientos y judicializaciones sin fundamento de prueba, y para que el Estado sancione a los funcionarios públicos, tanto civiles como militares, responsables por acción o por omisión de estos ataques, amenazas y señalamientos;
6. Solicitamos al Secretario Adjunto que recomiende al Gobierno colombiano invitar oficialmente, a la mayor brevedad posible, al Representante del Secretario General para las personas internamente desplazadas, Sr. Francis M. Deng. Sin duda una visita de seguimiento del Representante contribuirá significativamente, con las autoridades colombianas y con las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, en el diseño de estrategias adecuadas para enfrentar los nuevos retos del desplazamiento interno en Colombia.



La lucha por los derechos

Álvaro Delgado
Esmeralda Prada
Martha Cecilia García*



Durante el primer año del cuatrienio del presidente Uribe Vélez se registraron 298 luchas sociales: un tercio de las ocurridas durante el primer año del Gobierno anterior. Se presentaron en el contexto del estado de excepción, de la conversión de algunas regiones en zonas de rehabilitación, de la conformación de las redes de informantes, de la escalada de terror en las ciudades capitales y carreteras, y en un ambiente de polarización del Estado y de una parte de la sociedad en torno a la guerra total contra el terrorismo; consenso sobre el que se considera sospechoso —o enemigo del establecimiento— a todo el que se atreva a protestar.

Uribe Vélez inició su mandato con la declaratoria de conmoción interior. El 16 de septiembre de 2002, varios actores sociales se unieron para darle la “bienvenida” con una movilización nacional que, según un diario capitalino, mediría qué tan firmes eran “las palabras del hombre de la mano dura”¹. Ese mismo día otro periódico afirmó: “el presidente Álvaro Uribe, posesionado hace 40 días, no tuvo luna de miel con los trabajadores y campesinos, convocados por sus dirigentes para protestar hoy contra su política económica y social... Ningún gobierno en los

últimos años enfrentó tan rápido el ‘madrugón’ de la inconformidad laboral y agraria”². La jornada fue respaldada por el Partido Liberal que, en un comunicado firmado por Horacio Serpa, consideraba “legítima y justa la expresión de inconformidad que realizarán los colombianos para protestar por las políticas neoliberales que pretenden acabar con las conquistas de los trabajadores y campesinos y con los derechos de las clases medias y populares”³.

Mientras el presidente Uribe manifestaba ante la Asamblea de la ONU que respetaría la controversia y que su política de seguridad no pretendía acallar la crítica, aquella jornada de protesta era reprimida. Los gobernadores de Boyacá y Cundinamarca prohibieron las movilizaciones y aseguraron que el ejército bloquearía las marchas, efectivamente, se impidió la caminata de Tunja a Bogotá de los estudiantes que se unían a la movilización agraria y sindical en la capital. Hubo varias detenciones y las medidas de seguridad fueron reforzadas, para “prevenir

* Investigadores del Cinep.

1 *El Espectador*, 15 de septiembre de 2002, p. 11A.

2 *El Tiempo*, 16 de septiembre de 2003, pp. 1 y 16.

3 *Ibidem*, pp. 1 y 16.

actos terroristas”; se instalaron retenes en las entradas a Bogotá para “prevenir sabotajes” y los militares aseguraron que la movilización era orquestada por las FARC.

Tres días después de esta jornada nacional fueron deportados tres españoles: dos delegados internacionales de la organización española de derechos humanos Sodepaz y un directivo del Colectivo Garibaldi de la Campaña de Solidaridad con Colombia de Madrid, así como tres belgas y un chileno, detenidos por el DAS e indagados por estar en la movilización del Cauca, mientras adelantaban una investigación sobre denuncias de violaciones de derechos humanos en territorios indígenas y campesinos. El Defensor del Pueblo aseveró que, al declarar ilegal el paro, el Gobierno estaba violando los derechos de los ciudadanos de protestar contra lo que consideran injusto⁴.

COMPORTAMIENTO MENSUAL DE LAS LUCHAS SOCIALES

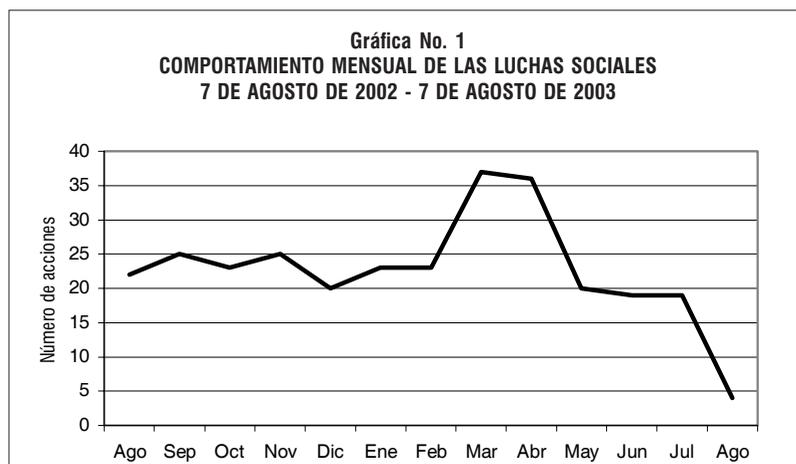
Como se aprecia en la Gráfica No. 1 durante el año observado, el número de luchas sociales se mantuvo alrededor de veinte acciones por mes, salvo en marzo y abril, cuando se elevaron por encima de treinta y cinco. La vertiginosa caída de las acciones colectivas en el último mes se debe al corte temporal que marca el cumplimiento del primer año de gobierno (7 de agosto).

El ascenso de las luchas se produjo en medio de la discusión del Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, de los primeros efectos de la fusión de seis ministerios, del respaldo de Uribe a Bush en la guerra contra Irak, de los reparos públicos del Contralor al acuerdo con el FMI (porque desde que se firmó no ha parado de crecer la deuda externa colombiana) y de su renegociación. Fueron los pobladores urbanos y los estudiantes quienes realizaron el mayor número de acciones colectivas durante los dos meses en los que se observa el pico: los primeros, motivados por la violación de los derechos humanos y por la ineficiente prestación de servicios públicos domiciliarios; los segundos, se movilizaron contra autoridades educativas, pidieron mejoras en plantas físicas, protestaron contra la guerra en Irak y contra la violencia que los actores armados ejercen en los campos universitarios.

LOS MOTIVOS DE LAS LUCHAS SOCIALES

Uribe Vélez ha querido diferenciarse de su antecesor, pero al leer las cifras de las luchas sociales, se les encuentra algo en común: el peso relativo que tienen, dentro del conjunto de las acciones reivindicativas, las protestas que denuncian de manera explícita la violación de los derechos humanos. Durante el cuatrienio de

4 *El País*, 18 de septiembre de 2002, p. A5.



Pastrana Arango, las luchas por derechos alcanzaron el 25,1%; en lo que va del actual mandato copan el 22% del total. En ambos gobiernos, la exigencia de protección y respeto a los derechos humanos ocupa el primer lugar entre los motivos que tuvieron distintos actores sociales para manifestarse en el escenario público, como se observa en la Gráfica No. 2.

Los servicios públicos, que durante el decenio anterior habían perdido peso entre las demandas, ahora ocupan el segundo lugar en la escala general de motivos; las protestas contra políticas gubernamentales, el tercero. Estos tres motivos copan el 60% de las luchas.

La violación de pactos, durante este lapso, ha sido un motivo de lucha particular de los asalariados del sector público y de pocos del sector privado —entre ellos, los bananeros—, quienes protestaron contra la violación de convenciones colectivas de trabajo, contra anuncios de despidos y cierres de hospitales y clínicas y contra el recorte del presupuesto destinado a la salud.

Los servicios sociales, entre los que sobresale la educación, fueron la principal bandera de lucha de los estudiantes durante este periodo. Las demandas de tipo laboral fueron expues-

tas por trabajadores independientes y, en menor medida, por asalariados.

Las autoridades suscitaron, en todos los actores observados, más protestas contra los abusos ejercidos en sus cargos y contra sus actos de corrupción, que apoyos.

La tierra, la vivienda y los problemas ambientales perdieron relevancia entre las motivaciones de los actores sociales para llevar a cabo sus movilizaciones, impulsadas en lo que va corrido de la actual administración, básicamente por la exigencia de la protección de los derechos fundamentales. Las expresiones de solidaridad, aunque pocas en número, manifestaron su apoyo a las demandas de otros sectores sociales en conflicto y defendieron los derechos de poblaciones que se encontraban en medio de operativos militares.

LA VISIBILIDAD DE LOS ACTORES SOCIALES

Pobladores urbanos, asalariados, estudiantes y trabajadores independientes realizaron el 79% de las luchas registradas durante el primer año del mandato de Uribe Vélez. Los actores que



tuvieron menor participación en ellas fueron los gremios, los campesinos, las mujeres, los reclusos y los indígenas, como se observa en el Gráfico No. 3.

Pobladores urbanos: por el derecho a la ciudad en paz

El 48% de las luchas de los pobladores urbanos fue motivado por la mala prestación de los servicios públicos y las tarifas altas; más de la mitad por los racionamientos de energía que realizaron las electrificadoras regionales en varios municipios de la Costa Atlántica. Las empresas prestarias del servicio han aducido que los prolongados y frecuentes cortes del fluido eléctrico se deben a fallas técnicas y a las inmensas deudas de usuarios ilegales. A la ausencia de energía domiciliar se sumó la carencia de agua, porque varios municipios adeudan a las electrificadoras el pago de consumos de energía que alimentan las plantas de los acueductos. La privatización de las funciones de prestación, facturación y cobro de los servicios públicos, aunada a la crisis presupuestal de varios municipios, ha derivado en continuas alzas de las tarifas y en la crisis del suministro en algunas regiones del país.

Durante el Gobierno anterior se hicieron frecuentes tanto las protestas por el pésimo servicio de energía, como la violación sistemática de los acuerdos firmados por las empresas prestarias del servicio. Cuatro años no alcanzaron para encontrar una solución definitiva a la incapacidad de pago de miles de usuarios⁵, que debieron recurrir a las conexiones fraudulentas, ni a la falta de contadores individuales que dieron lugar a protestas de aquellos usuarios legalmente conectados al sistema eléctrico. Ya ha pasado un año del actual Gobierno y tampoco se han dado las soluciones a este problema, que aqueja especialmente a las poblaciones de siete departamentos costeños, atendidos por las empresas Electricaribe y Electrocosta, de propiedad del grupo español Unión Fenosa.

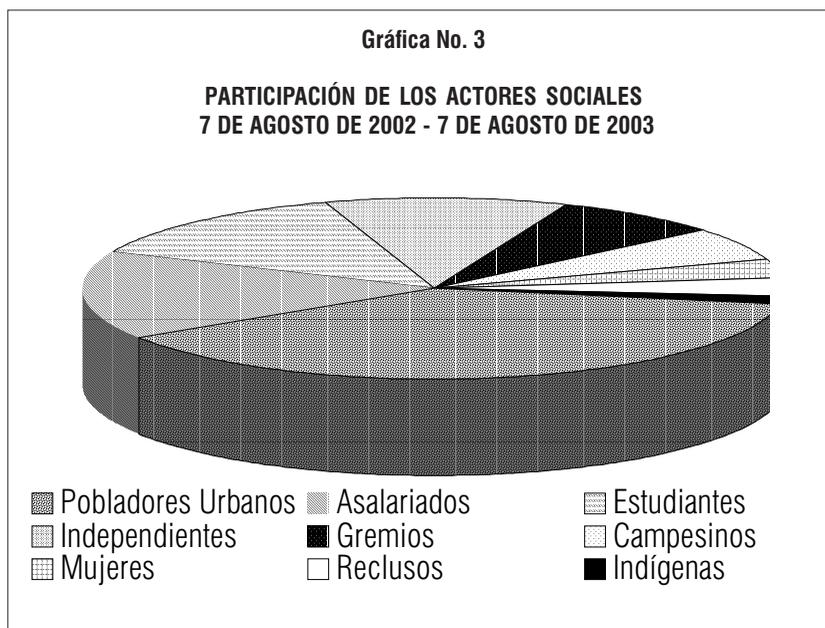
Si se suman las luchas de los pobladores urbanos por: servicios públicos, vivienda⁶ y contra la presencia de fuentes de contaminación en

5 Muchos de ellos, desplazados en la búsqueda de refugio en las ciudades, tragedia humanitaria que exige respuestas gubernamentales en términos de dotación de una vivienda y un entorno dignos.

6 En distintas ciudades, familias desplazadas recurrieron a la invasión de terrenos para hacerse a un lote y construir su vivienda. Damnificados del terremoto de Popayán de 1983 pidieron que se deshipotecaran sus casas porque estaban a punto de perderlas.

Gráfica No. 3

**PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES
7 DE AGOSTO DE 2002 - 7 DE AGOSTO DE 2003**



las inmediaciones de sus zonas de habitación (ríos, basureros y desechos tóxicos⁷), se colige que más de la mitad de sus acciones reivindicativas (58%) tuvieron como fundamento la exigencia del derecho a la ciudad.

Una cuarta parte de las movilizaciones realizadas por pobladores urbanos demandó, de manera explícita, la protección de derechos. Estos actores, convocados por gobernadores y alcaldes, clamaron por la paz, pidieron la liberación de los secuestrados, protestaron contra actos terroristas y contra los asesinatos (como en el caso del intento de rescate del gobernador de Antioquia y sus compañeros de cautiverio), y exigieron a los actores armados no involucrar a los niños en la guerra. De otra parte, los familiares de los 5.890 desaparecidos políticos que hay en el país volvieron a movilizarse para exigir justicia y el retorno, con vida, de sus familiares.

Las demandas por servicios sociales ocuparon tan sólo el 7% del total de las luchas de los pobladores urbanos; entre ellas primaron las referidas a problemas de cobertura educativa, seguidas de lejos por algunas protestas contra la crisis de los hospitales, la inseguridad ciudadana y la falta de recursos para atender a los ancianos.

Durante este año fueron pocas las acciones colectivas contra políticas gubernamentales protagonizadas por pobladores urbanos, pero se escucharon algunas voces de protesta contra la reforma política y contra la decisión presidencial de apoyar la guerra contra Irak.

La reestructuración del Estado contra los derechos de los asalariados

En un país sobrecargado de sucesos de guerra y violencia, destape de actos de corrupción pública y puja de los bandos partidistas por los favores del presidente Uribe, la persistente pérdida de poder social de los trabajadores asalariados pasa casi inadvertida. Pertrechado de facultades extraordinarias para reestructurar las empresas del Estado, el primer mandatario ha trastornado en pocos meses las ventajas económicas y políticas que los trabajadores de

las más importantes empresas estatales disfrutaron durante más de medio siglo. Ventajas absolutamente desconocidas para el grueso de los asalariados colombianos.

“Perdieron los sindicatos, pero ganó Colombia”, dicen los empresarios, y lo mismo cree el ciudadano raso, prevenido por decenas de años de retórica antisindical. “Uribe viene por todo”, han manifestado los dirigentes sindicales de la salud. “Todo” quiere decir: hospitales públicos, prestaciones laborales y las mismas convenciones colectivas de trabajo. La idea central del Presidente es adelgazar al máximo la función social del Estado, ofrecer las propiedades públicas al mercado (el único mercado que existe hoy es el internacional) y extinguir el contrato colectivo de trabajo. Como en la industria del cemento, donde los trabajadores “convencionados” son, hace tiempo, una minoría y solo gobiernan el *out sourcing* y el empleo temporal.

No es que los trabajadores no hayan dado la pelea, es más bien que no están en condiciones de ofrecer resistencia diferente a la de los últimos años. Un repaso de las acciones cumplidas en el primer año del mandato de Uribe, contribuye a mostrar esa situación. En ese lapso se presentaron apenas 46 huelgas laborales, adelantadas por 315.585 trabajadores, algo así como la cuarta parte de los huelguistas de los años 80 y 90 (Véase Cuadro No. 1). Como el sindicalismo del sector privado está casi paralizado, la mayoría de las protestas corresponde al ámbito público, donde los empleados de la salud y el magisterio siguen ocupando los primeros luga-

7 A mediados de 2001, la Defensoría del Pueblo constató irregularidades en el almacenamiento de plaguicidas en las bodegas de Cenalgodón, ubicadas en el corregimiento de Caracolcito, municipio del Copey (Cesar). “No son seguras, han sido saqueadas, animales pastan cerca de las sustancias, y las canecas donde se almacenan los productos están oxidadas y corroidas. También hay una escuela construida en donde había una pista para fumigación aérea” (*Comunicado de prensa* No. 614, 8 de junio de 2001). Dos años más tarde, tras una emisión de gases tóxicos ocasionada por un incendio en esas bodegas, los habitantes del corregimiento marcharon hasta la cabecera municipal para exigir al gobierno nacional que se deshiciera de los desechos tóxicos almacenados allí desde 1997. Los manifestantes plantearon que los altos índices de cáncer en la población podían tener relación con las emisiones químicas (*El Heraldo*, 16 de junio de 2003 y *El Tiempo*, 17 de junio de 2003).

res. En la industria, la empresa estatal Ecopetrol aparece casi solitaria en la lid.

Los motivos que impulsaron tales acciones revelan información interesante (como se aprecia en el Cuadro No. 2). Las huelgas desplegadas al amparo de la ley (por petitorios no dirimidos) fueron solo un poco más de la quinta parte del total y los trabajadores comprometidos en ellas representaron apenas el 3,6%. Las demás fueron por cesación ilegal del trabajo, con una característica: mientras las huelgas por violación patronal de normas legales o cláusulas convencionales (retención salarial, en primer lugar) fueron más de la mitad del total, y los trabajadores comprometidos en ese tipo de protesta no llegaron al 20%; en cambio, los paros con intención claramente política, si bien representaron menos de la cuarta parte (23,9%), movilizaron el 76,7% de los huelguistas, más de las tres cuartas partes del total. Además, la tendencia predominante estuvo dirigida al rechazo de las políticas económicas y sociales del Gobierno. Efectivamente, mientras en repudio del asesinato de líderes sindicales solo se presentaron tres huelgas, que afectaron a 7.280 trabajadores, en rechazo de las políticas del Gobierno hubo cuatro paros que movilizaron a 228.500. Por lo demás, la Central Unitaria de Trabajadores sigue comandando la gran mayoría de los conflictos, pero la dirección conjunta de las tres confederaciones sindica-

les se responsabilizó del 75% de los efectivos totales movilizados en el año.

Nos referimos principalmente a los dos paros nacionales unitarios que soportó Uribe en su primer año de gobierno, y que serían tres si se contara el paro estatal parcial del 27 de agosto de 2002 contra el decreto 1919. El primero, 30 de octubre de 2002, se enfiló contra la reforma laboral en marcha; y el segundo, 19 de junio de 2003, contra las medidas de reestructuración, fusión y liquidación de alrededor de 41 empresas estatales, entre ellas Ecopetrol, el Instituto de Seguros Sociales y Telecom. El 12 de agosto de 2003, ya en marcha el segundo año del mandato presidencial, se produjo un nuevo paro nacional unitario que no contabilizamos.

Los efectivos movilizados en la protesta política están lejos de aquellos del pasado reciente. La resistencia a la privatización paulatina de Ecopetrol, la más evidente de todas, aunque llegó a acuerdos de acción conjunta con los gremios del capital asentados en Barrancabermeja, no logró poner en marcha un plan de acción nacional. Las reformas laborales puestas en vigor desde 1990 han destrozado las tradicionales redes de solidaridad que, aunque siempre débiles, utilizaron en décadas pasadas los trabajadores. El sindicato del ISS, habitualmente remiso a participar en las acciones del resto de trabajadores de la salud –que desde los años 70 vienen en la cresta de la ola contestataria-, llegó tarde a la mesa de las discusiones sobre el qué hacer y no convenció. En Telecom, donde la corrupción administrativa y el desangre de la empresa fueron tolerados durante muchos

Sector	Huelgas		Huelguistas	
	Número	%	Número	%
Manufactura	6	13,0	16.646	5,3
Construcción	1	2,2	280	—
Agricultura	1	2,2	300	—
Transportes y comunicaciones	1	2,2	8.000	2,5
Magisterio	9	19,5	50.600	16
Salud pública	14	30,2	54.326	17,2
Sector financiero	1	2,2	500	0,1
Rama Judicial	1	2,2	43	—
Resto de servicios	10	22	14.890	4,7
Paro nacional	2	4,3	170.000	54,2
Totales	46	100	315.585	100

Motivo	Huelgas		Huelguistas	
	Número	%	Número	%
Piiego de peticiones	10	21,7	11.452	3,6
Violación de normas	25	54,4	62.253	19,7
Protesta política	11	23,9	241.880	76,7
Total	46	100	315.585	100

años por empleadores y empleados, no apareció ninguna propuesta alternativa que evitara el colapso laboral. Las concepciones gremialistas, elitistas —bien marcadas en esas empresas por el poder del ingreso—, unidas al desprestigio de la actividad sindical, se toparon con la indiferencia ciudadana.

Algunos dirigentes sindicales han admitido que la huelga, como principal forma de lucha, perdió eficacia, por lo menos en gran parte del escenario. En Ecopetrol dejó de causar efectos decisivos en los últimos años, fue casi inexistente en el ISS y sobre todo en Telecom. Mientras la Unión Sindical Obrera llamaba públicamente a la huelga, sus directivos admitían en privado la falta de condiciones para hacerla efectiva, y no pocos dirigentes de la CUT eran de la misma opinión.

Si esto ocurre en sindicatos de grandes empresas, hay que suponer los estragos que el nuevo orden laboral ha causado en las medianas y pequeñas, que son la mayoría. El consuelo viene de un lugar y una situación inesperados: Urabá. Allí, en territorio de dominio paramilitar, la última huelga de los bananeros (marzo de 2003) fue ilegalizada por el Gobierno tan pronto estalló; a pesar de esto no ha terminado la lucha, como muchos dirigentes sindicales piensan. “Doce años continuos de concertación, de paciencia, de entrega y de sacrificios de los trabajadores se pueden echar por la borda”, advierte un editorial del periódico *De sol a sol*, órgano de Sintrainagro.

Contra el autoritarismo y la reforma del sistema educativo

Los estudiantes representaron el 13% de las luchas sociales registradas durante el primer año del mandato de Uribe Vélez. Ellos también participaron en la “bienvenida” a este Gobierno para protestar contra su autoritarismo y contra los recortes a las libertades democráticas del estado de excepción, que ha traído a la memoria del estudiantado colombiano el estatus de seguridad de finales de los años 70 y comienzos de los 80.

Entre las luchas estudiantiles más reseñadas, durante el periodo que se está observando, están las protagonizadas por los alumnos de la Universidad Nacional (paros y marchas triestamentales, tomas de edificios en las distintas sedes nacionales, tutelas) en defensa de la autonomía universitaria y de los mecanismos legales del ente universitario para designar a su rector. Los universitarios reclamaron el reconocimiento de su derecho a expresar sus preferencias y sus temores. La ya histórica crisis presupuestal de las universidades regionales y el repetido recurso del cierre, también generaron protestas.

Los estudiantes de secundaria tuvieron otros motivos para movilizarse: las órdenes gubernamentales tendientes a reorganizar el sistema educativo, que contemplan tanto la fusión de diversos centros académicos, con las consecuentes reformas institucionales y de pénsum académico, como el riesgo de acabar con las jornadas nocturnas, esenciales para jóvenes trabajadores, y la inestabilidad creada al desvincular a maestros de las plantas de personal docente y contratarlos como catedráticos. Alumnos de algunos colegios se tomaron las calles para denunciar públicamente los manejos corruptos de presupuestos, realizados por rectores y personal administrativo de sus planteles y la falta de maestros nombrados en propiedad.

Continuaron presentándose manifestaciones estudiantiles para denunciar los recortes presupuestales a la educación en general, y al Sena en particular.

Los estudiantes no fueron ajenos a los conflictos padecidos por otros sectores sociales a quienes expresaron su solidaridad, como en el caso de la protesta campesina e indígena en la vía Panamericana, y de los atropellos sufridos por los habitantes de la Comuna 13 de Medellín, en medio de los operativos militares realizados allá.

Trabajadores independientes: por el sustento, entre la informalidad y la ilegalidad

Los trabajadores independientes aportaron el 11% del total de las luchas del año observado.

Entre las más destacadas estuvieron los prolongados bloqueos de vías internacionales que protagonizaron los denominados “pimpineros” (comerciantes de gasolina de contrabando) en la frontera entre Colombia y Venezuela y algunos municipios de la Costa Atlántica. Con estas acciones rechazaban decretos gubernamentales tendientes a prohibir la comercialización de combustible de contrabando y a acabar con los expendios clandestinos. Los manifestantes presentaron propuestas que las autoridades aduaneras consideraron ilegales, entonces, los comerciantes ilegales terminaron por pedir alternativas para cambiar de oficio.

Otras protestas, con ribetes violentos, fueron protagonizadas por los vendedores ambulantes en varias ciudades contra operaciones policiales de recuperación del espacio público y contra las sanciones impuestas por las administraciones municipales por invadirlo.

Gremios: a la defensa de sus actividades

Los gremios de transportadores y comerciantes realizaron el 8% del total de las luchas registradas durante este año. En Medellín, los primeros llevaron a cabo varias suspensiones del servicio para denunciar asesinatos, amenazas, extorsiones y quema de vehículos de transporte público por grupos armados irregulares y para exigir a las autoridades competentes garantías para realizar su trabajo. En otras zonas del país, los transportadores protestaron contra la presencia de vehículos ilegales que hacen competencia desleal y, en otras oportunidades, protestaron contra normas de tránsito (reordenamiento de rutas y de usos viales, aumento discriminado de tarifas del servicio, llegadas a terminales de transporte, reducción de fletes en transporte de carga, peajes urbanos para financiar macroproyectos viales en algunas ciudades del país y el nuevo código de transporte).

Por su parte, los comerciantes protestaron contra los operativos de control al contrabando y protagonizaron enfrentamientos violentos con la policía fiscal que realizó allanamientos a bodegas y centros comerciales en búsqueda de

responsables de los disturbios. Los comerciantes alegaron que, durante los operativos, las autoridades “presumieron ilegalidad” de las mercancías y procedieron a decomisarlas. Los dueños de bares y griles de Cali hicieron marchas y cacerolazos contra el anuncio del Alcalde de imponer ley zanahoria, alegando la disminución de sus ingresos y el despido de cientos de trabajadores nocturnos.

Campesinos, afrodescendientes e indígenas: tras el velo de la guerra

La proporción de luchas campesinas que reclamaban por tierra, cese de la violencia, alto a las violaciones de derechos, políticas agrarias integrales y desarrollo rural se han ocultado tras el velo de la guerra. Los medios de comunicación registran, con mayor amplitud, noticias relacionadas con acciones de resistencia civil contra la guerra, luchas por derechos fundamentales de campesinos e indígenas desplazados, acciones de pobladores en busca de diálogos regionales y asambleas constituyentes locales por la paz.

Durante el primer año del actual Gobierno, se registraron 21 protestas de campesinos e indígenas. Es notorio el descenso del número de protestas de los pobladores del campo, en relación tanto al conjunto de luchas sociales, como al promedio anual de las luchas campesinas registradas en años anteriores. Por ejemplo: el promedio anual de luchas, a mediados de los años noventa, era de 73 acciones, y en el Gobierno anterior el promedio descendió a 36 protestas.

Las razones que explican, en parte, el cambio en la dinámica del conflicto social han sido las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, la guerra desatada en el campo, la disputa entre los grupos armados ilegales por vastos y ricos territorios y los desplazamientos forzados por la violencia⁸. A finales del Gobierno anterior, el 50%

8 Según Codhes, durante el gobierno de Pastrana (y a cinco meses de concluir el cuatrienio) fueron desplazadas 1'091.320 personas — alrededor del 50% del total de víctimas en 15 años— y el número de municipios expulsores pasó de 494, en 1998, a 716 localidades en 2002 (*El Tiempo*, 6 de junio de 2002, pp. 1-20).

de las protestas campesinas se realizó en razón del conflicto armado, lo que refleja la gravedad de la situación del conflicto agrario.

Entre los actores más sobresalientes de la movilización que recibió al nuevo Gobierno, el 16 de septiembre del año anterior, estuvieron tanto viejos luchadores agrarios y campesinos sin tierra, como gremios de campesinos medianos, organizaciones de desplazados y de afrocolombianos, que protestaron por la imposición del modelo económico neoliberal, la discriminación social y política y la negación de su participación en las decisiones del país. Su preparación se realizó durante el último semestre del mandato de Pastrana, en medio del deterioro económico, político y social del país⁹.

Aunque se presentaron amenazas contra dirigentes agrarios y hubo allanamientos de casas y retención de campesinos y líderes sociales que participaron en esta acción, siete meses después, se registró una segunda movilización nacional, preparada por organizaciones campesinas, afrocolombianas, indígenas y de desplazados, a través de 17 foros regionales, durante los cuales se adelantó la "Campaña por el derecho a la tierra" e incluyó un congreso nacional agrario que contó con la presencia de organizaciones solidarias internacionales, las centrales obreras y ONG de derechos humanos. El 7 de abril de 2003, alrededor de 2.000 personas realizaron una marcha y entregaron al Gobierno nacional el Mandato Agrario Nacional, una propuesta de política pública agraria para el campo, que contiene 14 puntos:

- 1) Derecho a la vida, plenas libertades democráticas y respeto a los derechos humanos;
- 2) soberanía y seguridad alimentaria;
- 3) alternativas al ALCA y a los acuerdos de libre comercio;
- 4) derecho a la tierra;
- 5) reconstrucción de la economía agropecuaria y agroalimentaria;

- 6) protección del medio ambiente;
- 7) política concertada con los cultivadores de coca, amapola y marihuana;
- 8) derechos sociales, económicos y culturales del campesinado, indígenas y afrodescendientes;
- 9) reconocimiento político al campesinado;
- 10) reconocimiento de las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes y de sus derechos;
- 11) derecho a la territorialidad;
- 12) fin al desplazamiento forzado;
- 13) solución política al conflicto social y armado, y
- 14) unidad.

Las demás luchas sociales locales y regionales de campesinos e indígenas fueron motivadas por la violación de los derechos civiles y políticos y del DIH; la política agraria, la tierra y la cuestión ambiental.

Las protestas por derechos demandaron la desmilitarización de zonas rurales, el cese de la violencia ejercida por paramilitares y guerrilla, y ayuda humanitaria para desplazados. En Sarave-

9 El 30 de mayo de 2002 se lanzó la convocatoria a esta movilización nacional (a realizarse el 16 de septiembre) con una "Declaratoria de oposición pública a la libre importación de productos agropecuarios, al Alca, a la *Vía Rápida* que pretende atar a nuestro país a tratados con Estados Unidos y Canadá a través de inequitativos tratados comerciales de inversiones en megaproyectos" Con exigencias de "reconocimiento de la economía campesina; a la organización y expresión social; condonación de deudas y acceso a crédito; concertación de políticas agrarias con las organizaciones sociales; estabilización legal y presupuestal de las instituciones del sector público agropecuario". Y con denuncias sobre "la entrega de recursos nacionales a las transnacionales; la concentración especulativa de la propiedad de la tierra; el desmantelamiento de las instituciones públicas que sirven al campesino; el incumplimiento de los acuerdos suscritos con los gobiernos en las movilizaciones campesinas e indígenas; el asesinato de los líderes de las organizaciones populares, las masacres y el desplazamiento de dos millones de campesinos y afrodescendientes y la política anunciada por el gobierno". (*Voz*, 28 de agosto de 2002, p. 4).

na (Arauca) 320 indígenas y campesinos desplazados se tomaron pacíficamente la iglesia para exigir al Gobierno garantías para retornar a sus parcelas, y denunciaron asesinatos, violación de niñas y desalojo por parte de un grupo de miembros del Ejército Nacional, que hacían uso de brazales distintivos de las AUC¹⁰. Campesinos del corregimiento de Palmor en Ciénaga (Magdalena) y Santa Rosa (Bolívar) pidieron, a través de acciones colectivas y públicas, el cese de la violencia ejercida por grupos armados irregulares y en Jambaló (Cauca), 13 mil indígenas paeces se levantaron en "resistencia civil contra el fuego de las armas". Desplazados reclamaron ayuda humanitaria en dos tomas de entidades en Bogotá y Medellín y en una invasión de un terreno en Cali¹¹.

El segundo conjunto de protestas se refiere a conflictos derivados de la política gubernamental en materia agraria y cafetera; dos de ellas fueron convocadas por organizaciones de carácter nacional.

Entre ellas, la protesta cafetera se denominó de resistencia civil, aunque sus motivos no coinciden con aquellas resistencias ante el conflicto armado. Los cafeteros expresaron así que su lucha era de resistencia ante el capital financiero que, como la guerra, desaloja a los campesinos y vulnera sus derechos de propiedad por la fuerza del mercado. Este conflicto se remonta a la década de los ochenta, sin mostrar visos de solución por parte del Estado. Los campesinos agremiados en la Unidad Cafetera demandaron el cese de embargos, remates y secuestros de sus propiedades por parte del Banco Agrario y de Bancafé. En marzo del presente año, la deuda cafetera de Antioquia ascendía a 80 mil millones de pesos. Hace dos años, debido a la crisis del precio del grano en el mercado internacional, el Gobierno abrió un programa de refinación de las deudas por 5 años más; en ese periodo los productores no alcanzan a cancelar la deuda, por ello piden refinación a diez años, con tres de gracia y un techo para los intereses. "La indiferencia oficial, la suspensión de todo tipo de subsidios y la imposición de cargas tributarias no les ha permitido cumplir con las obligaciones financieras", afirma un comunicado de prensa, emitido por la Unidad Cafetera Nacional¹².

En Guachucal (Nariño) se revivió una disputa que data de 1834, entre indígenas y colonos, por una porción de tierras sin titular. Este conflicto refleja la precariedad e ineficiencia de las instituciones agrarias y la violación constante de acuerdos con las organizaciones. En agosto de 2002, en la lucha por esa tierra, se destruyeron los tanques, la bocatoma y tuberías del acueducto, lo que ocasionó una emergencia sanitaria en el municipio¹³.

El conflicto ambiental se registró en dos ocasiones, en el mismo lugar y por la misma razón: a pocos días de posesionado el presidente Uribe, los pescadores protestaron con un desfile en sus embarcaciones en la Ciénaga Grande de Santa Marta, para reclamarle al Gobierno nacional la atención a sus problemas económicos, debidos a la alta sedimentación de la Ciénaga. Dos meses después, los pescadores volvieron a protestar, expusieron sus canoas a orillas de la Ciénaga y a lo largo de la Troncal del Caribe, como símbolo de la utilidad de ellas en el agua, no por fuera de ella. El presidente de la Federación Colombiana de Pescadores Artesanales reclamó la canalización del tramo del Puente de la Barra, y pidió la descentralización del manejo de la Ciénaga ante la "improductiva gestión adelantada por la Corporación Autónoma del Magdalena (Corpamag)"¹⁴. Desde 2000, y en varias oportunidades, los pescadores han alertado al Estado sobre el deterioro ambiental, económico y social de la región. La Ciénaga Grande cubre 400 hectáreas, es el segundo com-

10 *Voz*, 21 de mayo de 2003, p. 8.

11 700 familias invadieron un terreno para reclamar su derecho a la vivienda y fueron desalojadas brutalmente por la policía, en cumplimiento de una orden impartida por el secretario de gobierno de la ciudad (*Voz*, 15 de enero de 2003, p. 4).

12 *El Mundo*, 25 de marzo de 2003, p. A5.

13 Ante esta situación "se vieron obligados a utilizar la leche para bañarse y preparar alimentos, ya que por fallas en el mercado era imposible vender el producto en la región (*El Tiempo*, 29 de agosto de 2002, pp. 1-5).

14 *El Herald*, 16 de octubre de 2002, p. 9C.

plejo lagunar más grande del mundo, con una riqueza inmensa en especies, de la cual viven alrededor de 10 mil familias. "Hace tres décadas, la construcción de la carretera que pespuntea la Ciénaga taponó los caños de comunicación de los dos sistemas de aguas. Al alterarse el flujo de agua dulce quedaron en peligro numerosas especies ictícolas. Los arroyos que surtían las Ciénaga con aguas de la Sierra Nevada son ahora hilos de agua intoxicados". Como los males no vienen solos, al hambre se suman la malaria y la guerra. Las autodefensas asesinaron hace dos años a 39 pescadores en los pueblos lacustres, dizque "para cortar provisiones a la guerrilla"¹⁵.

Un jurista de la zona presentó, en noviembre de 2002, una acción popular contra el Ministerio del Medio Ambiente, el Instituto Nacional de Vías, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag), para que el Tribunal Administrativo del Magdalena ordenara la protección de los derechos colectivos vulnerados, y denunció la omisión de las entidades gubernamentales en asuntos de su competencia¹⁶. El 16 de enero de 2003, Corpamag visitó la zona para comprobar el descenso de las aguas y la muerte de alevinos. Un funcionario de esta entidad, antes de determinar las causas de la situación, opinó que era un fenómeno cíclico sin muchas consecuencias¹⁷. En febrero de 2003 fue asesinado el presidente de la Federación Colombiana de Pescadores Artesanales, defensor del ecosistema y de los derechos de los pescadores de la Ciénaga Grande, que había liderado las dos marchas de protesta que se registraron en este primer año del gobierno de Uribe.

A pesar del bajo número de protestas campesinas e indígenas, en este período, su densidad y su significado hablan de la deuda social que el país tiene con el campo y de la vigencia de las luchas agrarias en torno a la defensa de sus derechos vulnerados. Es posible que al final de este Gobierno, el conflicto del campo siga marcando los graves problemas estructurales del agro, de las sociedades rurales y de las economías campesinas y étnicas.

Mujeres y homosexuales: por la declaración del cuerpo como primer territorio de paz

Las mujeres aportaron durante este año el 3% del total de luchas. Continuaron con sus pltones y sus trajes de luto para protestar contra la guerra, para pedir que no maten a sus maridos ni a sus hijos y no sean maltratadas ni violadas. En el marco del Día Internacional de la No violencia contra la mujer, expresaron públicamente su solidaridad con los habitantes de la Comuna 13 de Medellín: pidieron que la vida y el cuerpo de las mujeres no se convierta en un espacio más de la guerra y exigieron la liberación de cuatro mujeres de ese sector, pertenecientes a una organización femenina, que fueron detenidas durante los operativos militares. A su vez, las mujeres de esta Comuna denunciaron las vejaciones de las que fueron víctimas por parte de grupos ilegales allí presentes. En el Día Internacional de la Mujer, realizaron manifestaciones para pedir a los actores armados que no las involucren en el conflicto, para reclamar sus derechos y para pedir que disminuya la violencia intrafamiliar. Los homosexuales también aprovecharon un día de conmemoración, el del Orgullo Gay, para marchar y pedirle a la sociedad en su conjunto que tenga en cuenta sus opiniones y no se les discrimine, bajo la consigna "Por una Colombia incluyente, el cuerpo, primer territorio de paz".

"Confinado para siempre, en esta horrible celda..."

Los adultos y menores infractores reclusos en diversas cárceles y centros de reeducación del país, aportaron un 3% al total de las acciones reivindicativas en el primer año de mandato de Uribe Vélez; protestaron, sobre todo, contra las condiciones carcelarias en que viven y contra el

15 Editorial de *El Tiempo*, 18 de noviembre de 2002.

16 *El Heraldo*, 1º de noviembre de 2002, p. E32.

17 *El Tiempo*, 16 de enero de 2003, p. B46.

maltrato que ejercen las autoridades carcelarias sobre las personas que los visitan.

El Defensor del Pueblo denunció que el hacinamiento en las prisiones del país, se incrementó en 12%, entre 2001 y lo que va corrido del 2003, para situarse en el 22%; lo que significa que se requieren once mil cupos en las prisiones, y atribuyó el aumento de la congestión "al abuso en el mecanismo de la detención preventiva y a fallas en los procesos de resocialización"¹⁸.

A un mes y medio de la posesión de Uribe Vélez, los presos políticos recluidos en distintas cárceles de media y alta seguridad, denunciaron el incremento de los abusos de parte de la guardia y directivas penitenciarias y su traslado a pabellones de alta seguridad, en Bogotá y Cómbita, con el pretexto de haber sido declarada la conmoción interior, y pidieron ser recluidos en lugares cercanos a los sitios de habitación de sus familiares. A punto de finalizar el 2002, los reclusos de Manizales denunciaron la grave crisis humanitaria en las cárceles del país: además de la situación de hacinamiento, las pocas oportunidades de trabajo para los internos, las pésimas condiciones de higiene y salud que padecen, la precaria atención médica que reciben, se presentan otros problemas, como la paramilitarización de las cárceles, la falta de abogados para presos políticos bajo el argumento de que el Estado no debe pagar defensores a quienes se han opuesto a él, y la política de recompensas acordada entre Fiscalía e internos, que se convierten en informantes dentro de las cárceles a cambio de rebajas de penas¹⁹.

A mediados de mayo del 2003, el representante a la Cámara por Bogotá, Ovidio Claros Polanco, denunció que la "situación carcelaria en Colombia se caracteriza por deficiencia en salud, irregularidades en alimentación, muertes²⁰ y maltrato a los internos, el hacinamiento, graves deficiencias en materia de servicios públicos, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, la carencia de oportunidades y de medios para la resocialización de los reclusos, contribuyendo a la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario". Se evidencian graves violaciones a

los derechos humanos de los internos (dignidad, vida, integridad personal, derechos a la familia, salud, trabajo, presunción de inocencia). Dentro de su investigación, Claros Polanco estableció que en las cárceles La Modelo, La Picota, de Bucaramanga, Valledupar, Vistahermosa y en las estaciones de policía se evidenciaron condiciones inhumanas para los internos, razón por la cual el parlamentario solicitó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que hiciera una evaluación seria de esos centros con el fin de tomar los correctivos necesarios²¹.

Para mejorar la protección de los derechos humanos en las prisiones, el Defensor del Pueblo propuso al Gobierno de Colombia adoptar el Protocolo de la Convención contra la Tortura y los Tratos Crueles o Degradantes, que fue adoptado por la ONU en diciembre del año pasado, y ha sido ratificado por Argentina, Costa Rica y Senegal. Según el Defensor, aunque este protocolo dispone de mecanismos para prevenir los maltratos y combatir las torturas, los casos se siguen presentando de manera recurrente en las prisiones.

Llama la atención una acción colectiva adelantada por reclusos de la cárcel Bellavista de Medellín, en el marco de la jornada promovida por el Alcalde de esta ciudad y por el Gobernador de Antioquia, en septiembre del año anterior: formaron con sus cuerpos y con banderines, la palabra Libertad, para hacer llegar a la guerrilla el mensaje de que el secuestro es una forma inaceptable de privación de la libertad.

18 Declaraciones de Eduardo Cifuentes, Defensor del Pueblo, durante la apertura del Seminario Internacional "Protección de personas privadas de libertad" (*El Colombiano*, 10 de julio de 2003, p. 8 A). Este seminario sobre derechos humanos en las cárceles fue organizado por la Defensoría del Pueblo de Colombia con el apoyo de entidades internacionales, y participaron funcionarios de ONG y defensores de Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, México y Panamá.

19 *Voz*, 13 de noviembre de 2002, p. 14.

20 El año anterior se produjeron tres "suicidios" en menos de noventa días en la cárcel de San Isidro, de Popayán.

21 *El Nuevo Siglo*, 26 de mayo de 2003, p. 4.

¿VENDRÁN TIEMPOS MEJORES?

La lectura de las luchas sociales acaecidas en el país durante el primer año del presidente Álvaro Uribe Vélez, permite reiterar la pregunta con la que se inician estas reflexiones finales: ¿Vendrán tiempos mejores? Que los derechos constituyan el principal motivo de las luchas sociales en el país es un campanazo de alerta para que el Gobierno actual emprenda, de manera urgente, una estrategia para proteger el pleno disfrute de todos y cada uno de los derechos. Sin embargo, hasta ahora, las acciones gubernamentales para recuperar la autoridad estatal en el territorio nacional no han conducido a acabar la guerra, lejos están de promover la resolución pacífica del conflicto armado, de abordar las reformas estructurales que requiere este país. En cambio, sí han atropellado los derechos de muchas poblaciones y han dejado de atender múltiples problemas que agobian a los colombianos y que, en ocasiones, se expresan en acciones colectivas.

Las transformaciones del aparato estatal, exigidas por los acuerdos con la banca multilateral, están conduciendo a aumentar el desempleo y, por ende, a incrementar condiciones de vida inequitativas para amplios sectores de la sociedad. Los veloces procesos de privatización de empresas del Estado y de servicios antes provistos por él están dejando a los colombianos sin patrimonio, sin sustento y sin condiciones dignas de subsistencia. En vastas regiones del país la infraestructura de los servicios públicos está entrando en franco deterioro, mientras los recursos estatales destinados a su mejoramiento menguan.

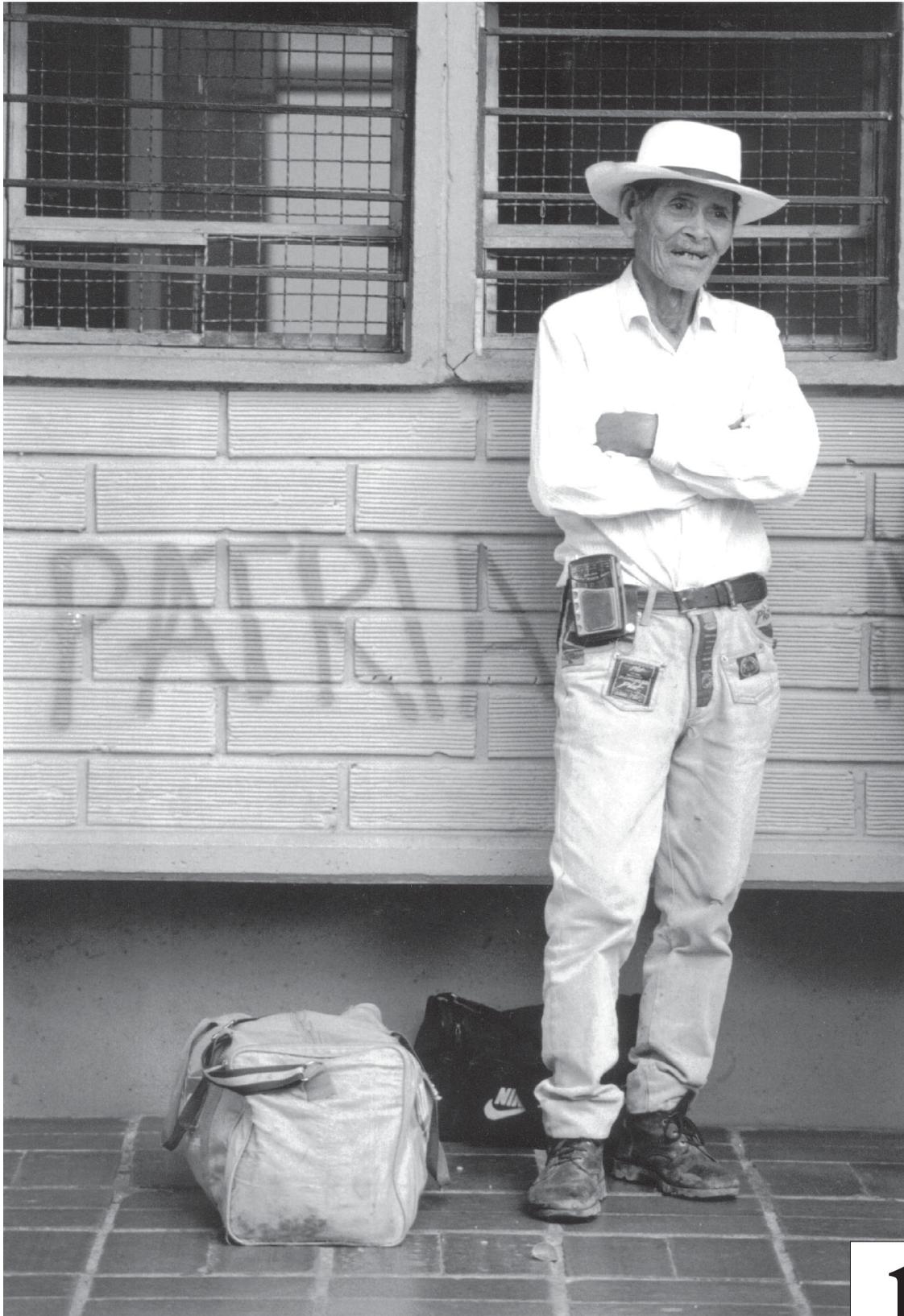
El cierre de hospitales de la red pública, la amenaza de clausura de los universitarios y un sistema de salud que deja al mercado la atención de la población manifiestan la profunda crisis que vive el sector. La "reorganización" del sistema educativo tiene en vilo a la población que aún goza del privilegio de acceder a la escuela. La crisis presupuestal, ya crónica, de la mayoría de universidades regionales no está sien-

do atendida. Y qué decir de la disminución de partidas destinadas a atender poblaciones vulnerables. No será por la vía del referendo como se solucionarán los problemas de la prestación de los servicios sociales.

Que el Gobierno actual gaste parte de sus esfuerzos en un discurso contra la corrupción política no significa que esté atendiendo la corrupción que se presenta en la esfera social, aquella que durante este lapso han denunciado todos los actores sociales que se han pronunciado en el espacio público.

Si las encuestas afirman que el mandatario actual mantiene un alto grado de popularidad, los datos que sustentan este artículo muestran que diversos actores sociales no encuentran aún satisfacción a sus expectativas individuales y colectivas; tampoco encuentran espacios para la resolución de sus conflictos y están viviendo un "colapso total de expectativas, que es colapso del contrato social, procesos de exclusión irreversibles"²². Sin el reconocimiento de los múltiples actores sociales como sujetos de derechos no se podrá avanzar en la solución, no solo del conflicto armado colombiano, sino de los profundos e históricos conflictos sociales del país.

22 Boaventura de Sousa Santos. *Globalización y democracia*. Conferencia inaugural del Foro Social Mundial temático de Cartagena, 16 de junio de 2003.



Escuela Nacional Sindical

Sindicalismo

14

Violencia contra los trabajadores



UNA LECTURA GENERAL

La información sistematizada por el Banco de Datos en Derechos Humanos de la Escuela Nacional Sindical, revela que en Colombia, entre el primero de enero y el 31 de julio de 2003, fueron asesinados 44 sindicalistas, 121 fueron víctimas de amenazas de muerte, 15 sufrieron atentados contra su integridad física y 4 fueron secuestrados. A este preocupante panorama se suman los 26 sindicalistas detenidos en el mismo período, los 7 allanamientos a residencias de dirigentes sindicales y los 16 casos de hostigamiento por parte de la fuerza pública.

Una mirada panorámica a los 238 casos de violaciones a la vida, a la libertad y a la integridad de los sindicalistas, muestra que en comparación con los dos años anteriores, los siete primeros meses del año 2003 presentan una mayor magnitud en aquellas violaciones referidas a la libertad y a la integridad física (amenazas de muerte, detenciones y allanamientos), una disminución en los homicidios y un cambio en las modalidades de la violencia antisindical. El cuadro N° 1 muestra, en términos estadísticos, las violaciones en los últimos tres años.

La igual magnitud en algunas de las violaciones permite señalar, en términos generales, que la violencia contra el sindicalismo se inscribe en las tendencias registradas en el período 1991-2002: la actual crisis humanitaria del sindicalismo es consecuencia de una violación sistemática, selectiva, extendida en el tiempo y con impunidad, de los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad de los trabajadores sindicalizados y de sus organizaciones en Colombia.

Cuadro No. 1
VIOLACIONES A LA VIDA, A LA LIBERTAD Y
A LA INTEGRIDAD SINDICALISTAS COLOMBIANOS
ENERO - JULIO

Tipo de violación	2001	2002	2003
Amenazas de muerte	152	101	121
Homicidios	101	128	44
Atentado con o sin lesiones	16	12	15
Desaparición	8	7	1
Detención	7	1	26
Hostigamiento	10	19	16
Secuestro	26	20	4
Desplazamiento Forzado	20	1	5
Allanamiento ilegal	1	-	7
Tortura	1	-	-
Total	342	289	238

El cambio de modalidad señala una disminución de los homicidios que se encuentra relacionada con los cambios en las estrategias y lógicas de la guerra implementadas por los actores extrainstitucionales del conflicto armado, en especial por las organizaciones paramilitares.

La mayor magnitud hace referencia, en cambio, a un aumento de la violencia de origen estatal referida a restricciones y constricciones de la libertad, a la legitimación gubernamental de una cultura antisindical que desconoce a los trabajadores como interlocutores válidos para la acción política, a la aplicación de medidas legales que restringen la posibilidad de ejercer los derechos laborales y sindicales y a la ausencia de espacios de concertación entre empresas y sindicatos.

En términos generales y estadísticos, la igual o mayor magnitud en algunas de las violaciones y los cambios en las modalidades de violencia se reflejan de la siguiente forma (cuadro N° 1):

- Una disminución del 68% en los homicidios contra sindicalistas.
- Un aumento del 20% en las amenazas de muerte a sindicalistas y la extensión de ellas, en un 30% de los casos, a sus familiares.
- Un aumento en las privaciones de la libertad, detenciones y allanamientos.
- Un aumento de las violaciones por parte de organismos de la fuerza pública (Policía y Ejército).

- Un incremento de más del 50% en la violencia contra mujeres sindicalizadas.

A la hora de evaluar las cifras proporcionadas por el Banco de Datos se debe anotar, en primer lugar, que la disminución de los asesinatos contra trabajadores sindicalizados permitió visualizar el papel de los actores armados en la violación a los derechos humanos de los sindicalistas; en segundo lugar, que la disminución de los homicidios a nivel nacional tuvo como contrapartida el aumento de los indicadores referidos a las amenazas de muerte a los sindicalistas y a sus familias, las detenciones y los hostigamientos.

En este sentido, la disminución de los homicidios indica, desde luego, un avance en materia de derechos humanos de los trabajadores sindicalizados; sin embargo, para desgracia de los sindicalistas, de las organizaciones no gubernamentales y de las instituciones políticas, esta disminución se encuentra relacionada con los cambios en las estrategias de guerra, las movilizaciones de los actores y, por tanto, con la resolución o disminución de las disputas territoriales armadas en algunas regiones del país. Y no con una política institucional y gubernamental que deliberadamente pretenda garantizar y proteger los derechos de asociación sindical.

Esta disminución se explica por la disminución de los homicidios cometidos por las organizaciones paramilitares y por los cambios en los métodos de la violencia. Contrasta con el incremento en las violaciones de origen estatal y con una política institucional que desconoce

Cuadro No. 2
SINDICALISTAS ASESINADOS COLOMBIA
1991 - 2002

Tipo de Trabajador	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Afiliados	91	98	190	86	149	253	147	77	55	103	133	134	1504
Directivos	18	50	26	27	32	31	39	29	24	32	63	50	421
Total	109	148	216	113	181	284	186	106	79	135	196	184	1925

Fuente: Banco de Datos de Derechos Humanos, Escuela Nacional Sindical.

y excluye a las organizaciones sindicales de la toma de decisiones, debilita los espacios de concertación laboral y criminaliza la acción legal y legítima de las organizaciones sindicales, de sus líderes y de sus afiliados.

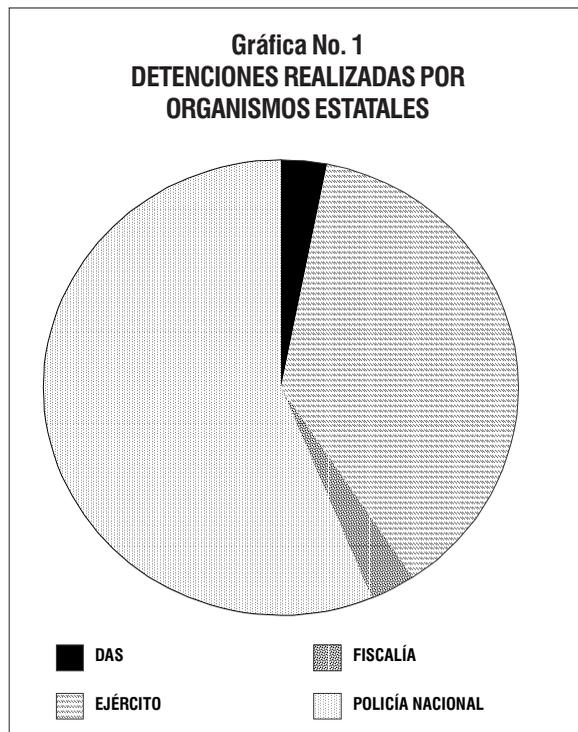
Los datos y casos individuales constatan que, en el marco de las medidas de "seguridad democrática" adoptadas por el Gobierno nacional, se han usado formas y fórmulas legales para restringir e impedir los derechos de libertad sindical. Las detenciones "legales", las retenciones arbitrarias, los allanamientos y los hostigamientos por parte de organismos estatales, desconocen y traslapan el marco internacional de derechos humanos, se constituyen en elementos violatorios de la libertad individual y contribuyen a la generalización de una cultura antisindical que continúa señalando a las organizaciones sindicales como una amenaza para el orden público interno, como organizaciones funcionales a la subversión y como un estorbo para el progreso económico de las empresas.

Los regímenes políticos que hacen de la seguridad su núcleo, que convierten los estados de excepción en reglas permanentes, que confunden deliberadamente las amenazas a la se-

guridad interna y a los enemigos con los adversarios políticos, no dejarán de postular un ideal de seguridad que "legítima y legalmente" puede constreñir y limitar las libertades. No es ligero afirmar que, desde el marco internacional de los derechos humanos, los 7 allanamientos contra sedes o domicilios de dirigentes sindicales¹, las 26 detenciones de sindicalistas² y los 16 casos de hostigamiento ocurridos entre enero y julio de 2003, constituyen no sólo actos violatorios de la libertad individual, sino que además evidencian la paradoja que enfrentan las organizaciones políticas y sociales cuando se vislumbran procesos de paz o se establecen estrategias definitivas de guerra contra los actores armados.

El gobierno de Álvaro Uribe sigue la tradición de todos aquellos gobiernos que se han propuesto conseguir la paz o la seguridad: el discurso de paz o de guerra se acompaña de un progresivo endurecimiento con los actores del conflicto económico y social que se ubican por fuera de la acción armada. De esta manera, la política de seguridad del actual Gobierno representa un aumento escandaloso de la represión al derecho de asociación sindical, la declaratoria política permanente de calificar los paros como ilegales, los hostigamientos de la fuerza pública a todo movimiento de protesta y el aumento de las amenazas a trabajadores sindicalizados en momentos centrales de resolución de conflictos laborales.

Estos hechos, sumados al deterioro de los derechos laborales y sindicales de los colombianos, al desempleo y al cierre de los espacios de concertación, hace explícita la postura antisindicalista del gobierno de Uribe, la ceguera de un gobierno que no alcanza a comprender las implica-



1 Entre los allanamientos a las residencias, los siguientes casos: residencias de Samuel Reyes, de la Federación Colombiana de Educadores, Fecode; de Germán Robinson, directivo del Sindicato de Maestros de Nariño; y de Rafael Palencia Fernández, directivo del Sindicato de Trabajadores del Ministerio del Trabajo en Cartagena.

2 Entre los detenidos: Hernando Hernández, Secretario de Asuntos Internacionales de la Unión Sindical Obrera; Robinson Beltrán Herrera, Presidente de Sintralecol Cartagena; Teresa Mazo, dirigente de Sintrahospiclinicas Bucaramanga; Rafael Palencia, Presidente del Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Trabajo, subdirectiva Cartagena; y Policarpo Camacho, dirigente del Sindicato Agrícola del Municipio de Calarcá, Quindío.

ciones que tiene la seguridad en términos de construcción de un escenario de resolución no armada de los conflictos sociales y políticos del país.

AUMENTAN LAS AMENAZAS DE MUERTE

La disminución en los homicidios contra sindicalistas, la legitimación de argumentos legales para restringir las libertades individuales y la tendencia creciente en las amenazas de muerte constituyen, como ya se señaló, las principales variaciones en el período que va del 1 de enero al 31 de julio de 2003.

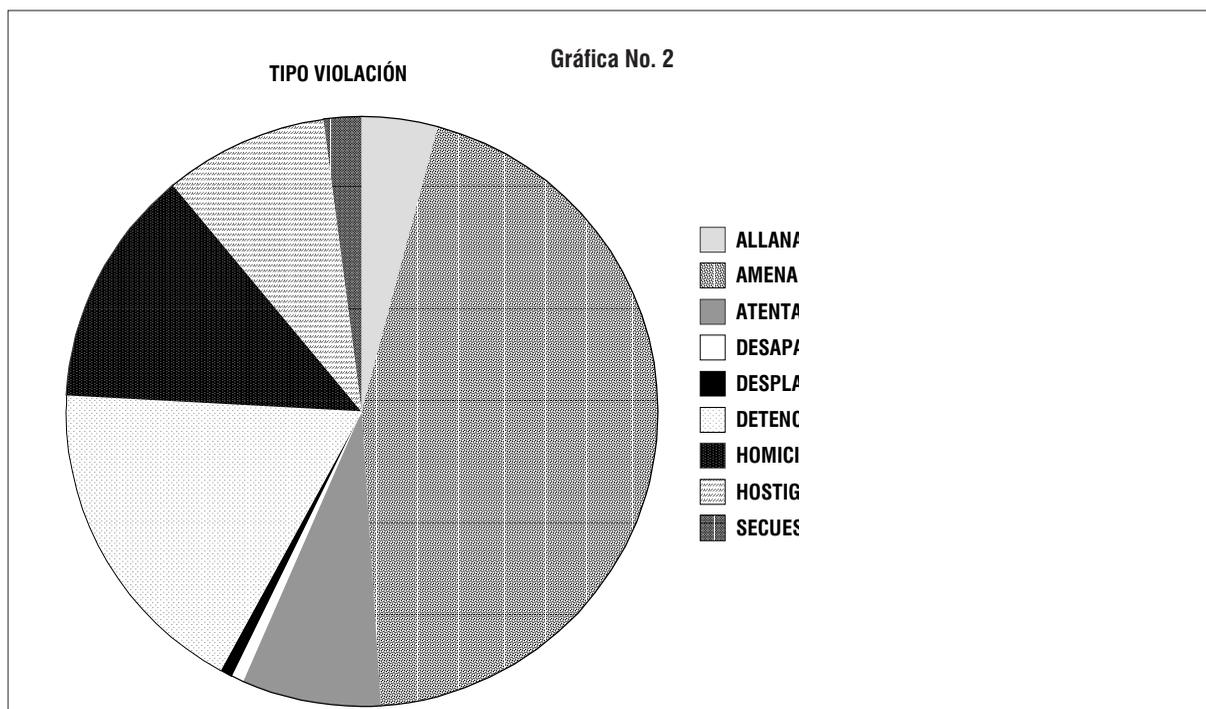
La disminución de los homicidios cometidos por organizaciones paramilitares y el aumento visible de las violaciones de origen estatal, parecen mostrar cambios radicales en las modalidades, características y autores de los hechos violentos. Sin embargo, el aumento en un 20% de las amenazas de muerte, respecto del mismo período del año anterior, y que en 70 casos, de 121, el autor de la amenaza no sea identificado, demuestra que la violencia contra el sindicalismo no es una violencia casual o colateral; por el contrario, es una violencia selectiva y discriminada.

La gráfica No. 2 ilustra la magnitud de esta violencia.

El panorama de derechos humanos de los sindicalistas en el 2003 muestra, por un lado, una disminución del 68% en las tasas de homicidios de trabajadores, y por el otro, una disminución de la autoría de las organizaciones paramilitares de los homicidios de trabajadores sindicalistas. La disminución en los homicidios contrasta con el aumento de las amenazas de muerte, de las privaciones a la libertad por parte de organismos de la fuerza pública, y de la violencia contra mujeres sindicalizadas.

Como ya se señaló, la disminución en los homicidios se encuentra relacionada, fundamentalmente, con cambios en las estrategias de guerra y por tanto con las responsabilidades de los actores armados en la violación de los derechos humanos de los trabajadores sindicalizados.

Que no sea consecuencia de una política gubernamental deliberada, explica el aumento de la violencia de origen estatal, de las violaciones a la libertad y la generalización de una cultura antisindical legitimada con el uso de herramientas legales que vulneran la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.





Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Libertad de Expresión

15

Entre la censura y el fuego



El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, violan los derechos fundamentales de las personas y coartan severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

Declaración Interamericana de Libertad de Expresión.

No obstante que el derecho de informar y estar informado está establecido en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹, e incluido en el artículo 20 de la Constitución Nacional, su respeto y cumplimiento es hoy una utopía.

En efecto, ¿cómo hablar de libertad de prensa cuando en Colombia la censura, las intimidaciones, las amenazas, los asesinatos y secuestros, son las armas más utilizadas para silenciar a los periodistas? Al respecto, la Fundación para la Libertad de Prensa, FLIP, asegura que durante el año 2002 se presentaron 75 casos de amenazas, 12 de secuestro, 10 atentados, 4 asesinatos en investigación, 3 asesinatos por razón de oficio, 3 agresiones y una muerte en ejercicio.

Hechos que hasta hoy parecen duplicarse. Es así como en lo que va corrido del año (según reporta la misma Fundación) han sido asesinados 5 periodistas, secuestrados 9, amenazados 28, retenidos 2 y se ha reportado un atentado a medio de comunicación.

Durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, entre agosto del 2002 a julio del presente año (según cifras obtenidas de la FLIP y de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”) han sido asesinados 8 periodistas, secuestrados 12, amenazados 25, 3 medios de comunicación han sufrido atentados y uno ha sido amenazado. El gráfico No. 1 muestra una comparación de las principales violaciones en derechos humanos cometidas en el año 2001 y el presente año. Como se ve, las cifras hasta ahora recolectadas a sólo 7 meses, casi se equiparan a las de todo el año 2001.

Este aumento significativo de las cifras contrasta con lo expuesto por el presidente Álvaro Uribe Vélez quien, después de que la Sociedad Interamericana de Prensa le manifestara la preocupación de la comunidad internacional por

¹ “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión... investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”

estos hechos, reafirmó su compromiso con la protección del derecho fundamental a la expresión e información mediante la firma de la declaración de Chapultelpec², y sin embargo, días después, presentó ante el Congreso de la República el llamado Estatuto Antiterrorista, en el cual el mismo Gobierno redactó el siguiente artículo (ya eliminado):

“El que mediante prensa escrita, radio, televisión, o sistemas de información virtual, divulgue informaciones que puedan entorpecer el eficaz desarrollo de las operaciones militares o de policía, coloque en peligro la vida del personal de la fuerza pública o de los particulares o ejecute cualquier otro acto que atente contra el orden público, la salud moral pública, mejorando la posición o imagen del enemigo o estimulando las actividades terroristas para causar un mayor impacto de sus acciones, incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años, sin perjuicio de la suspensión del correspondiente servicio.”

De la misma manera, tampoco se entiende cómo el Gobierno el 27 de diciembre de 2002, haya devuelto al Congreso un proyecto de ley que intentaba reconocer legalmente la profesión de comunicador social y periodista alegando razones de inconstitucionalidad, o cómo expli-

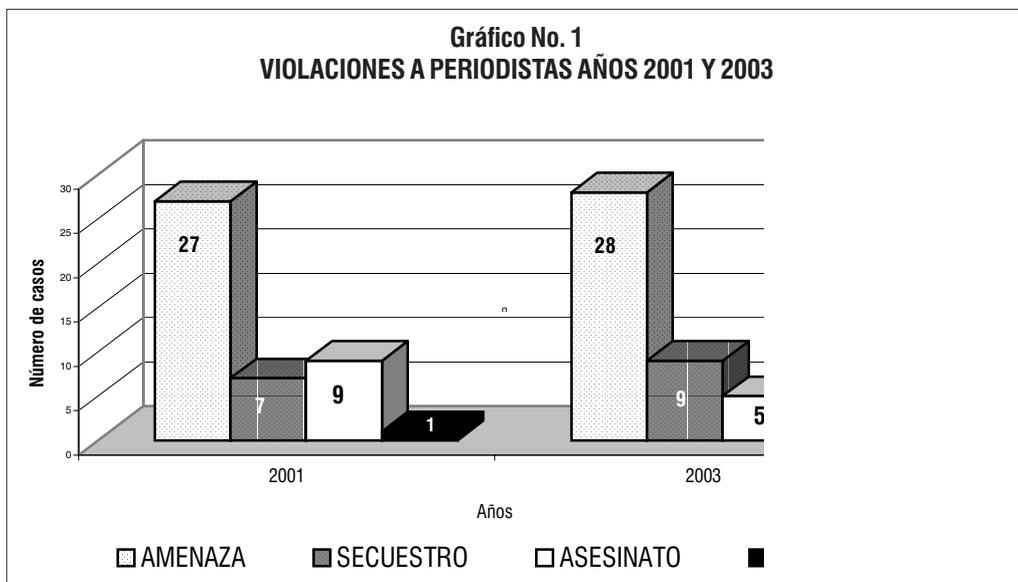
car que el mismo Francisco Santos, Vicepresidente de la República y periodista, haya reconocido durante la entrega de los Premios Simón Bolívar 2002 que “nadie, ni siquiera los periodistas, los propietarios ni los gerentes de medios, puede ni deben ser neutrales...”

En este punto es importante reconocer que el aumento significativo de violaciones en derechos humanos el presente año, comparativamente con el año 2001, se debe al recrudecimiento de la violencia en el conflicto armado e incluso a la consideración incorrecta, por parte de los actores del mismo, de los periodistas. Es decir, estos últimos son considerados muchas veces “objetivos militares”, desconociendo su carácter de civiles no combatientes según lo estipulado por el Derecho Internacional Humanitario.

Otro de los factores que afecta la posibilidad de estar informados veraz y oportunamente es la crisis económica y la concentración de la información, que ligadas a la inexistencia de una política clara respecto al apoyo a los canales estatales, da como resultado el cierre de importantes espacios, como ocurrió recientemente con el Noticiero Hora Cero del canal A, así como el cierre de varios

² Manifiesto creado para garantizar el ejercicio periodístico como herramienta en el fortalecimiento de la democracia.

Gráfico No. 1
VIOLACIONES A PERIODISTAS AÑOS 2001 Y 2003



espacios periodísticos debido a la intimidación de los sectores armados. Según la Sociedad Interamericana de Prensa, SIP, en el año 2002 suspendieron labores la revista "De Interés" del municipio de Andes en Antioquia, el periódico "Horizonte" del Magdalena Medio, la emisora "La Voz de la Selva" de Caquetá, entre otros hechos que atentan contra el pluralismo informativo fundamental para el ejercicio de las libertades democráticas.

Todos estos actos de violación de derechos humanos han provocado que en departamentos como Arauca (antigua Zona de Rehabilitación y Consolidación) la información suministrada se limite a registrar fuentes oficiales. Incluso en poblaciones como Tame y Saravena, los habitantes sólo conocen de las noticias de su región cuando éstas son publicadas en informativos nacionales, lo cual es cada vez más esporádico si se tiene en cuenta que además de las restricciones que existen para informar sobre el conflicto armado en particular, los principales canales de televisión e incluso uno de los principales diarios del país, el periódico *El Tiempo*, se quedaron sin corresponsales en la zona.

De igual forma llama la atención que en los casos de periodistas asesinados por razones diferentes a las del ejercicio de su profesión, están involucradas autoridades y actores armados como paramilitares y miembros de la Policía Nacional, tal es el caso reciente de la periodista del diario *El Tiempo*, Clara Inés Rue-

da, quien fue ultimada por un policía al pasarse un retén.

Pero lo más grave no es sólo el silenciamiento de la prensa, sino que todas estas violaciones de derechos humanos, en su mayoría, quedan impunes. Esto lo demuestra el hecho de que a pesar de que el fiscal Alfonso Gómez Méndez creó en 1999, en la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, la Subunidad para la investigación de ataques contra la prensa, a la fecha sólo existen cuatro condenas contra autores materiales de crímenes de periodistas ocurridos en el país, mientras que ninguna autoría intelectual en los demás casos ha sido plenamente esclarecida.

Otro ejemplo de impunidad se tiene con, la muerte del periodista Jaime Garzón en 1999. En este caso, a pesar de haberse demostrado que la investigación estaba basada en una escandalosa manipulación por parte del DAS y de la misma Fiscalía, la dilación por parte de esta entidad continuó manifestándose ante la negativa de analizar las cerca de 50 hipótesis sobre la autoría del crimen, dejando en completa exención a los ejecutores del mismo.

Al parecer, la sociedad no se da cuenta de que está perdiendo su derecho a estar informada cada vez que asesinan, secuestran, amenazan o silencian a un periodista. Al parecer la sociedad no se da cuenta de que con la pérdida de éste derecho la memoria histórica que impide repetir los errores del pasado también puede llegar a desaparecer.

Listado de periodistas víctimas de violación
Enero a Julio 2003

Nombre	Fecha	Medio	Tipo de Medio	Labor periódico
Abdel Martínez	Enero/03	Vanguardia Liberal	Prensa	Periodista
Adonai Cárdenas	01/02/03	El País/Radio Buenaventura	Prensa y radio	Periodista
Alberto de Jesús Peralta	Enero/03	El Universal	Prensa	Periodista
Alex Guevara Humanes	05/12/03	Diario Hoy del Magdalena	Prensa	Periodista
Ángel María León	2003	Radio DIC	Radio	Periodista
Carlos Julio García	2003	RCN	Televisión	Fotógrafo
Calos Perez	2003	RCN	Televisión	Periodista
Daniel Alfredo Cuaspos	02/07/03			

Listado de periodistas víctimas de viole
Enero a Julio 2003 (Continuación)

Nombre	Fecha	Medio	Tipo de Medio	Labor perio
Daniilo Sarmiento	2003	El Tiempo	Prensa	Fotógr
Diego Caucalla	2003	El Tiempo	Prensa	Periodi
Diógenes Cadena	29/04/03	Huila Estéreo		
Dwarley Rafael Guerrero	18/02/03	RCN	Televisión	Camaróg
Edna Patricia Sánchez	Mar-Abr/03	El Tiempo	Prensa	Periodi
Eduardo Ardila	2003	Noticias Uno	Independiente	Free lar
Emiro Goyeneche	2003	Sarare Estéreo	Radio	Periodi
Ernesto Yamhuren	2003	El Siglo	Prensa	Column
Gilbeto Martínez Prado	01/02/03	Radio Super	Radio	Periodi
Gladys Barajas	01/02/03	Círculo Colombiano de reporteros Gráficos	CCRG	Presiede
Guillermo Bravo Vera	2003	Alpevisión	Televisión	Periodi
Henry Colmenares	2003	Nueva Frontera	Prensa	Periodi
Herbyn Hoyos	2003	Caracol	Radio	Periodi
Herminso Ruíz	2003	El Espectador	Prensa	Fotógr
Hernán Morales	2003	Canal 4	Televisión	Camaróg
Jaime Renjifo	2003	Olimpica	Radio	Periodi
Jhon Wilson Vizcaino	2003	El Tiempo	Prensa	Fotógr
Jorge Enrique Melendez	2003	El Tiempo	Prensa	Periodi
José Iván Aguilar	06/05/03	Noticias Uno/Cadena Super	Radio	Periodi
Juan Emeterio Rivas	07/04/03			Periodi
José Antonio Zocadagui	2003	Gobernación	Jefe de prensa de la Gobernación	Periodi
Lizneira Roncancio	2003	Canal 4	Televisión	Periodi
Luis Eduardo Alfonso P.	2003	Meridiano 70	Radio	Reporte



¿Una política pública para las mujeres?*



La situación de desventaja y de subordinación de las mujeres en Colombia, a pesar de su creciente protagonismo en todos los espacios de la vida social y económica, y sus aportes en la construcción de la sociedad es hoy una realidad incuestionable. En las últimas décadas, en el país se ha pasado de sustanciales discriminaciones jurídicas, a disponer de una legislación que puede considerarse de las más avanzadas en Latinoamérica. Sin embargo, estas transformaciones no han sido suficientes, no basta cambiar las leyes para que el conjunto de las mujeres pueda disfrutar plenamente de la igualdad de oportunidades, del ejercicio de sus derechos y de la protección de ellos.

El compromiso y las responsabilidades asumidas por las mujeres, aún no se reflejan en acciones de gobierno que posibiliten su pleno desarrollo. El esfuerzo realizado para demostrar sus capacidades no ha logrado impulsar un cambio socio-cultural, donde efectivamente las mujeres tengan cabida en todas las esferas de la vida social, económica y política, y los hombres puedan transitar libremente en el espacio familiar y doméstico.

En Colombia, las mujeres y las niñas siguen siendo las más afectadas por el conflicto arma-

do; sus derechos no tienen garantía ni reconocimiento. La ausencia de políticas integrales para las mujeres contribuye a su discriminación, marginación y a la persistencia de la violencia sexual e intrafamiliar, entre otras problemáticas: asumir el desafío de transformar las situaciones que generan injusticia e inequidad para las mujeres, significa un serio compromiso del Estado colombiano en la protección, ampliación y promoción de sus derechos.

En el Plan de Desarrollo 2002-2006, no se avanza en este sentido, por el contrario, la situación de las mujeres no se mira desde la perspectiva de las relaciones de subordinación y exclusión que históricamente las han marcado. Aunque democracia y ciudadanía deben ser experiencias sociales y políticas que otorgan espacios a las diferencias de sexo/género, cultura, etnia, entre otras, en nuestro país estas experiencias han sido excluyentes para las mujeres.

La protección, ampliación y promoción de los derechos de las mujeres solo es posible si

* Para la elaboración del presente documento se solicitó, vía derecho de petición, información sobre proyectos, programas y recursos sobre la política para las mujeres y las niñas en Colombia. Las instituciones a las cuales se les solicitó información fueron: Red de Solidaridad Social, Consejería para la Equidad de la Mujer, Bancoldex, Ministerio de Protección Social, Instituto de Bienestar Familiar, Sena y Finagro.

existe una fuerte voluntad política de redistribución y reconocimiento que dé presencia en el imaginario cultural y en las prácticas sociales a las diferencias. Otorgar este reconocimiento no puede ni debe diluir la responsabilidad de distribuir bienes y derechos, y no puede ser evadido con estrategias como la focalización o el fortalecimiento de los grupos poblacionales, tal como se formula en el Plan de Desarrollo.

En el Plan de Desarrollo, el Estado evade la responsabilidad de asegurar las capacidades de las ciudadanas/os para adquirir algunos bienes primarios: cierto ingreso y cierto bienestar entendidos como petición legal de los medios materiales necesarios para satisfacer las necesidades e intereses de las personas, ya sea como individuos o como miembros de una comunidad. Lo menos que un Estado justo debe hacer, es dar ciertas facilidades para que cada una/o de las/os ciudadanas/os forme una persona social y desarrolle las capacidades que le permitan adquirir los bienes primarios. No se trata de que el Estado distribuya, por ejemplo, alimentos o servicios, sino de que apoye las capacidades de los individuos para adquirirlos, de acuerdo con sus intereses y necesidades (Dieterlen).

LAS MUJERES EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002-2006

La omisión de las mujeres como sujetos de derechos en el Plan de Desarrollo, sigue la misma línea de la administración Pastrana (1998-2002), aumentando el retroceso con respecto a los dos gobiernos anteriores (1992-1998). En estos dos períodos, la política para las mujeres osciló entre el reconocimiento y la redistribución; prevaleció una concepción de la mujer como sujeto de derechos y como ciudadana, y el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en las situaciones de iniquidades y desventajas en que viven muchas mujeres.

En las administraciones de Gaviria y Samper, se crearon bases para la construcción de una institucionalidad que diera cuenta de la formulación y ejecución de políticas públicas diri-

gidas a construir condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres. En el gobierno de Pastrana, en cambio, la Dirección Nacional de la Mujer fue eliminada; el decreto de la Comisión Asesora para la Equidad y la Participación de la Mujer, fue derogado. La Red Sectorial, integrada por los ministerios y entidades adscritas, y la Red Territorial, integrada por los municipios y departamentos, en la actualidad no operan.

Las únicas instituciones que subsisten son la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Mujer y el Anciano; la Unidad de Delitos contra la Libertad Sexual de la Fiscalía General de la Nación; las Comisarías de Familia y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, entidad estatal encargada de proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, garantizar la materialización del principio de igualdad contemplado en la Constitución política, revalorar la contribución de las mujeres al desarrollo del país y garantizar su inclusión en los campos de los que se encuentra excluida. A través de esta entidad, el Estado define la política pública para las Mujeres.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se plantea que: *“La construcción de una sociedad más equitativa debe ser uno de los fundamentos de las políticas de desarrollo. El desarrollo, en otras palabras, debe conducir no sólo a un crecimiento económico más acelerado, sino también a una distribución más equitativa de sus frutos. Si éste es desbalanceado, y únicamente se benefician de él unos sectores, regiones o grupos socioeconómicos, las consecuencias serán el retraso en la adopción de las reformas necesarias para su continuidad, y su probable inestabilidad macroeconómica y social”*

Para lograr una sociedad más equitativa, la política social del actual Gobierno plantea:

“Atender tres desafíos principales: a) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados, b) mejorar la focalización del gasto para que los re-

... cursos lleguen a los más necesitados, y c) consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan, por completo, las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables. Si estos desafíos se atienden, se allanará el camino hacia una inversión social con resultados y, en última instancia, hacia una sociedad más justa". (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006).

Si los recursos se han de focalizar hacia los/las más necesitadas/dos: ¿por qué, a mayo 30 de 2003, la Consejería no dispone de recursos para enfrentar la crítica situación de las mujeres colombianas? Y a un año de gobierno: ¿cuál es el sistema de protección que se ha diseñado para proteger a las colombianas? De acuerdo a la información brindada por la Consejería de Equidad para la Mujer, al mes de mayo no se le había asignado presupuesto para llevar a cabo los proyectos y programas del Plan; aunque, por otro lado, *"se ha gestionado ayuda de cooperación internacional con respuesta positiva, lo que permitirá dar inicio a algunos proyectos a partir del mes entrante"* (junio de 2003). Todo parece indicar que los recursos para la ejecución de la política serán los obtenidos a través de la cooperación internacional, sin que se tenga claridad, a la fecha, si se trata de préstamos o ayudas bilaterales¹.

"Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo" es el nombre que se da a la política pública para las colombianas, en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Uribe Vélez. Define como misión:

"Promover, coordinar e implementar una política para las mujeres adultas, jóvenes y niñas que contribuya al logro de relaciones de equidad y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, elevando la calidad de vida, el respeto de los derechos humanos, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los procesos organizativos y de las organizaciones de mujeres" (Consejería).

La política "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo", se estructura de la siguiente manera: tres estrategias orientadas a promover más normatividad a favor de los derechos de las

mujeres, a fortalecer la Consejería y otras instituciones para la mujer, y a gestionar recursos de diferente índole.

Los principios que sustentan la política son: el primero, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; su objetivo es incorporar la "dimensión de género" en planes, programas y proyectos en el orden nacional y territorial. El segundo, la participación ciudadana; su objetivo es estimular los procesos democráticos de organización, participación y movilización de las mujeres en el ejercicio del poder y la toma de decisiones en los procesos políticos, económicos y sociales. El tercer principio es el respeto a los derechos humanos de las mujeres adultas, jóvenes y niñas, y al Derecho Internacional Humanitario; su objetivo es promover el respeto y ejercicio de los derechos de las mujeres, velar por su seguridad e integridad, y disminuir el impacto de la violencia de género. El cuarto principio se relaciona con la pluralidad y diversidad, busca promover programas que generan beneficio específico para las mujeres según su diversidad étnico-cultural, sexual, generacional y territorial, y apoyar acciones de sensibilización para atender de manera diferenciada y en igualdad de oportunidades a todas las mujeres. El quinto y último principio es descentralización, y se orienta a promover escenarios que fortalezcan la implantación de la política de equidad de género.

La política también menciona algunos temas que considera prioritarios, como el empleo y el desarrollo empresarial de las mujeres, la salud, la salud sexual y reproductiva, la violencia contra la mujer, la participación de las mujeres, la mujer rural y el fortalecimiento institucional.

La política pública para las mujeres del actual Gobierno es un documento con muy buenas intenciones, pero no se acerca a un verdadero documento de política pública, más bien puede catalogarse como un plan de acción de una organización no gubernamental. En cuan-

¹ Información obtenida de la Consejería de Equidad para la Mujer. Mayo 30 de 2003.

to a las estrategias que utilizará el Gobierno para implementar la cantidad de proyectos y planes que contempla la propuesta, o por lo menos para cumplir con las expectativas de las mujeres en cuanto a prestación de servicios y adjudicación de préstamos, entre otros, solo cabe ser optimista.

La Consejería ha recibido 4.578 propuestas de mujeres, a través del "Programa de apoyo integral a mujeres cabeza de familia microempresarias de estratos uno y dos en el sector urbano", de los cuales se han remitido al Banco Agrario para su revisión 4.106. Hasta el momento, el banco solo ha aprobado y desembolsado recursos para 638 proyectos, las 3.468 mujeres restantes esperan que su crédito sea aprobado.

Igual sucede en el sector rural, y a través del mismo programa: de 1.656 propuestas, solo 661 han sido aprobadas (este programa se desarrolla en 328 municipios de los 1.100 del país, y en 22 departamentos de los 33 que conforman el territorio nacional). Otros programas que se implementarán, según la Consejería, son: el Banco de Datos, el Banco de Proyectos de la Mujer, el Observatorio de Asuntos de Género y los Consejos Comunitarios de Mujeres a nivel departamental y municipal; también se fortalecerá la Educación en Género y Diversidad.

A un año de gobierno, las instituciones consultadas arrojan los siguientes resultados:

Sena: "El programa de atención a la población desplazada por la violencia no explicita la atención discriminada por género, pero somos concientes de que la mayoría de los hogares desplazados son liderados por mujeres cabeza de familia".

Bancoldex: (entidad financiera de segundo piso) no cuenta con líneas y descuentos destinados a mujeres en situación de desplazamiento.

Finagro: se hacen préstamos en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, pero las mujeres cabeza de familia que tengan activos inferiores a \$27.391.500 tienen tasas de interés preferenciales y acceso al Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, con mayor cobertura. La tasa de interés máxima que le puede cobrar

una entidad financiera a estas mujeres es DTF+2, y el FAG puede servirles de fiador hasta por el 90% del valor del crédito. Para las mujeres que no son cabeza de familia, que tienen activos inferiores a \$39.130.700, y cuyos ingresos provienen en dos terceras partes del sector agropecuario, o el 75% de sus activos estén invertidos en él, la tasa de interés máxima es DTF+4. Para las que tienen activos superiores al monto señalado, la tasa de interés es DTF+8.

La Red de Solidaridad: atiende a la población desplazada, a través del Sistema Nacional de Atención para dicha población. Reconoce que no tiene asignaciones presupuestales por género y que, según datos del registro único, del total de personas desplazadas inscritas el 50% son mujeres, de las cuales el 40% son menores de 18 años. De los hogares inscritos, el 54% tiene como jefe a una mujer, y el 46% a un hombre. Los programas que brinda son:

1. Atención humanitaria de emergencia: se han diseñado kits especiales para las mujeres y minutas alimentarias que se entregan teniendo en cuenta situaciones de embarazo y período de lactancia, con el fin de garantizar los requerimientos nutricionales y calóricos.
2. Cocinas comunitarias: en las regiones de asentamiento de población desplazada y receptora, las mujeres se hacen cargo del funcionamiento de la cocina; a cambio reciben alimento para sus familias y bonificación en dinero.
3. Atención sico-social: tiene en cuenta el enfoque poblacional.
4. Atención a niñas afectadas por el desplazamiento: no se discrimina la atención para niñas y niños.

La Consejería, en concurso con otras instituciones estatales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Salud y otros, adelantará los programas relativos al Plan

de Acción Nacional por la Infancia y la adolescencia, y la Política Nacional de Salud, respectivamente.

La actual política no parte de reconocer las iniquidades existentes para las mujeres más pobres del país, las mujeres afrodescendientes, indígenas e indígenas. Es necesario diseñar estrategias y acciones que permitan el ejercicio de la ciudadanía plena para todos los colectivos de mujeres. Para que la política y los programas a favor de las mujeres sean eficaces, deben formular objetivos claros y fijar plazos para su cumplimiento; definir las acciones necesarias para alcanzar esos objetivos, determinar los organismos responsables de su desarrollo y asignar recursos económicos y humanos. Aspectos ausentes en la actual política a favor de las mujeres.

La política no diseña estrategias para posibilitar la igualdad de oportunidades para las mujeres, lo que implica reconocer que existe desigualdad entre ellas y los varones y que la diferencia sexual se ha traducido para las colombianas en desventajas sociales, económicas, culturales y políticas. Es una política que no integra de manera estructural elementos técnicos y de planificación que permitan claridad y coherencia entre los principios, estrategias, temas, proyectos y acciones; no responde a la realidad que viven las mujeres y las niñas en nuestro país, y no tiene en cuenta el impacto de las políticas macroeconómicas y de las reformas en la vida de las mujeres. Se desconoce, como en otros temas, la experiencia institucional acumulada, los avances legislativos y el capital social representado por las organizaciones y grupos de mujeres. Adicionalmente, no se explicitan los recursos financieros que darían viabilidad a la política, ni se asignan recursos públicos teniendo en cuenta criterios de género.

Ni el Plan de Desarrollo ni la política para las mujeres contienen estrategias para equilibrar el poder económico y político entre varones y mujeres; no es suficiente con redistribuir el ingreso, a través de políticas intervencionistas, es necesario también crear riqueza y garantizar a las mujeres el acceso y control sobre los recursos y bienes, y obtener la revalorización social

del trabajo no remunerado que realizan. Igualmente, se requiere transformar y apoyar las responsabilidades maternas y paternas privadas desde las instancias públicas.

La política no es concebida como un proceso de cambio cualitativo y cuantitativo de los planes, proyectos y programas dirigidos a las mujeres; un proceso que permita aplicar y desarrollar una legislación que favorezca la igualdad real y efectiva; promover la participación equitativa de las mujeres en los procesos de la ciencia y la tecnología; equilibrar cualitativa y cuantitativamente la participación de las mujeres en el mundo laboral, en la política, en las organizaciones sindicales y ciudadanas; difundir una imagen social de las mujeres ajustada al desarrollo de su autonomía y de las realidades actuales; propiciar el acceso de las mujeres a los puestos de decisión; mejorar los aspectos de seguridad social y salud que afectan específicamente a las mujeres; integrar social y políticamente a colectivos de mujeres que han sido afectados por procesos de exclusión; propiciar acciones que contribuyan a eliminar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y privada; promover cambios en las responsabilidades familiares, las prácticas institucionales y en la organización del trabajo.

La política no se encuentra dirigida a erradicar e impedir la pobreza en que viven sectores de colombianas, impedir la explotación que sufren por ser mujeres, asegurar el principio de igualdad en el ingreso, en el tiempo libre e igualdad de respeto; no incluye medidas tendientes a eliminar la marginación política y social, promoviendo acciones que logren la plena participación de las mujeres en todas las esferas de la vida económica, política y social de la nación, y generando medidas encaminadas a transformar los patrones culturales y sociales en los cuales los hombres representan la norma de lo humano y las mujeres deben adaptarse a ellos.

En conclusión, el gobierno no tiene en la actualidad una política tendiente a reparar las injusticias socioeconómicas, fundamentadas en la estructura política y económica generadora

de fuertes desigualdades para todos los colectivos de mujeres; tampoco una política que repare las injusticias culturales y simbólicas, cimentadas en los patrones sociales y culturales de representación, interpretación y comunicación de las identidades femeninas y del quehacer de las mujeres en lo público y lo privado.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejería de Equidad para la Mujer. Misión política pública “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo”.
- Dieterlen, Paulette, 1996. *Ensayos sobre justicia distributiva*. Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política. No. 51, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.
- Ministerio de Protección Social. Dirección General de Promoción Social. Derecho de Petición Ref. Rads/ No. 88619- 92252-76133 de 28 de julio de 2003.
- Defensoría del Pueblo. Derecho de Petición Cod. 4060 DDN.0552 de Julio 08 de 2003.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF. Derecho de Petición No. 14320-37993 de julio 31 de 2003.
- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –FINAGRO. Derecho de Petición GC-367-2003 de julio 24 de 2003.
- Banco de Comercio Exterior de Colombia- BANCOLDEX. Derecho de Petición B-SEG de julio 03 de 2003.
- SENA Dirección General. Derecho de Petición No. 5065-23424 de julio 29 de 2003.
- Red de Solidaridad Social. Derecho de Petición AGAD-2162 de junio 12 de 2003.
- Consejería para la Equidad de la Mujer. Derecho de Petición de mayo 30 de 2003.



Políticas para la infancia y la mujer



Todo lo que podamos reformar lo vamos a reformar... para hacer este Estado útil, para que el Estado no se gaste la plata en politiquerías, en excesos de costos"¹. Con esta afirmación el presidente Álvaro Uribe Vélez viene implementando una serie de reformas de las cuales no se escapa el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ente responsable de la política de atención a la infancia y los programas que desarrolla a través de los hogares comunitarios.

Las reformas se reflejan en el debilitamiento del presupuesto de la institución con nuevas medidas que afectan su única fuente de recursos: los parafiscales. La reestructuración de planta de personal y funciones que empezó en enero de este año suprimiendo 652 cargos, de los cuales 341 fueron despidos, afecta seriamente las posibilidades de garantizar e incrementar la cobertura y la calidad de los servicios; delegando esta responsabilidad a los municipios, la empresa privada y las ONG.

En el ICBF las reformas hacen parte de una política de progresivo desmonte de la entidad, que impide el cumplimiento de su función social de garantizar los derechos de los niños y de las niñas, y de las mujeres que atienden los pro-

gramas de hogares comunitarios; la "refocalización" excluye y desprotege a un número cada vez mayor de niños, niñas y familias en condiciones de vulnerabilidad en todo el país.

Estas medidas están incluidas en el Plan de Desarrollo del Gobierno "Hacia un Estado Comunitario":

- El ICBF se especializará en la formulación y dirección de las políticas para la niñez. La ejecución de los diferentes programas se confiará paulatinamente, bajo la supervisión del ICBF, a las entidades territoriales y organizaciones comunitarias teniendo en cuenta sus diferentes grados de desarrollo institucional.
- Con miras a optimizar el uso de los recursos y propiciar mayor cobertura, se profundizará el esquema de cofinanciación de los programas con recursos parafiscales, recursos de entidades territoriales y otros.
- Los Consejos para la Política Social (CPS) serán los encargados de adaptar las políticas y los programas. En el 2006 estarán fun-

¹ *El Espectador*. Entrevista exclusiva del presidente Álvaro Uribe con el Espectador. Domingo 29 de junio de 2003.

cionando los CPS en el 100% de los municipios del país.

- Se adoptará la modalidad de hogares múltiples como mecanismo de atención social-comunitario. Para su construcción y sostenimiento concurrirán recursos de las Cajas de Compensación familiar, los gobiernos territoriales, la nación, las comunidades y otras fuentes privadas.
- El ICBF deberá reestructurarse para cumplir de mejor manera su función social como cabeza sectorial en la formulación y dirección de políticas, la asistencia técnica a los programas y el apoyo a las comunidades en sus proyectos de desarrollo. A los centros zonales corresponderá ejercer la Secretaría Técnica de los CPPS en el nivel municipal.
- Se promoverán figuras asociativas de carácter precooperativo conformados exclusivamente por madres comunitarias, a las que se les ofrecerá capacitación en nutrición, pautas de crianza, desarrollo infantil, organización, manejo de microempresas y acceso a líneas de microcrédito. Podrán ofrecer el servicio de restaurantes infantiles y escolares entre otros.

Pese a las evasivas de la dirección del ICBF acerca del desmonte del Programa de Hogares Comunitarios, se conoce por algunos documentos de propuestas y por boca de funcionarios y del Sindicato de Bienestar Familiar, que se viene avanzando en esta dirección.

En estos primeros meses del gobierno de Uribe Vélez hay un proceso de negociación con algunos municipios para la descentralización y municipalización de las políticas de infancia. En Bogotá, entre el Instituto de Bienestar Familiar, Regional Bogotá y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, para transferencia de algunos programas, incluyendo el de hogares comunitarios. De esta forma, se avanza en la descentralización mientras se

hacen los ajustes legales y se utiliza como ejemplo a seguir por los otros municipios.

A las asociaciones comunitarias que contratan con Bienestar Social del Distrito, en la modalidad de casas vecinales, el ICBF viene haciendo una serie de visitas cuyo objetivo es el cobro retroactivo de los parafiscales, 3% correspondientes al instituto. Estos cobros van de \$2'000.000 a \$15'000.000. Este cobro afecta directamente a las asociaciones comunitarias, ya que ni el ICBF ni el DABS han reconocido el pago justo y legal a su trabajo, dentro de los contratos de prestación de servicios; solamente asigna una bonificación que no alcanza a un salario mínimo y no se reconocen prestaciones sociales. Por esto, las asociaciones en su gran mayoría no han pagado parafiscales. Es contradictorio que el Gobierno exija a las organizaciones y a la sociedad civil el cumplimiento de leyes y normas que él mismo viola, explotando el trabajo de las educadoras comunitarias, en beneficio de programas que son la bandera y el modelo para mostrar a otros países.

Se avanza en el diseño de un plan de acción que permita convertir a las madres comunitarias que así lo deseen, en cooperativas microempresarias, tanto de los restaurantes infantiles como de los restaurantes escolares. En este sentido, se ha iniciado un proceso de capacitación de cooperativas en algunos municipios del país, para demostrar a las madres comunitarias las ventajas de convertirse en microempresarias de la nutrición infantil, como dueñas/operarias de los restaurantes infantiles o escolares; o bien como empleadas de empresarios privados y Cajas de Compensación Familiar que operan estos restaurantes.

Se viene implementado el proceso de reajuste de los hogares comunitarios con el cierre de hogares y despido de las mujeres que los atienden; entregando la administración de algunos hogares a ONG o a cooperativas cuyos directivos son exfuncionarios del ICBF, como está ocurriendo en Risaralda con Coashocar. En la Alcaldía de Manizales, se están implementando programas para niños y niñas de 5 a 7 años en jardines infantiles, y el grado 0 desde los 4 años,

para desestimular su vinculación a los hogares comunitarios y justificar el cierre de los mismos.

Se está redefiniendo la contratación del servicio de HCB para sólo permitir una bonificación a la madre comunitaria por niño atendido, lo que lleva a que esta exigua bonificación, en muchos casos, se disminuya. Si un niño se enferma por unos días, por ejemplo, se le descuenta a la madre comunitaria el monto del valor niño atendido, y no se le reconoce su bonificación mensual completa, como está establecido en los contratos.

La contratación y los presupuestos para el año 2003 fueron dilatados por la directora del ICBF. Esta situación, generó malestar entre las mujeres que esperaron hasta el mes de marzo para conocer los términos de contratación para este año. Después de un proceso de negociación con las organizaciones, se concretó el aumento de la bonificación que para este año quedó en \$144.000, menos de la mitad de un salario mínimo. El aporte del ICBF para la ración de dos refrigerios y un almuerzo por niño o niña al día, quedó en \$1.157. Mientras tanto, en algunas regiones como el departamento de La Guajira continúan las demoras en el pago de la bonificación.

Con la calificación de los Hogares Comunitarios de Bienestar y masificando su conversión en hogares múltiples con cofinanciación, esta política está presionando a las madres comunitarias a buscar sitios, y pagar arriendo y servicios por su cuenta.

EL IMPACTO DE ESTAS POLÍTICAS EN LA INFANCIA Y LAS MUJERES

La reestructuración del ICBF implica el despido de funcionarios y funcionarias, el debilitamiento de programas, entre ellos el Programa de Hogares Comunitarios, de los que existen 79.827 en todo el país, que atienden 1.198.083 niños y niñas menores de 7 años. Cobertura que, en todo caso, ha disminuido gradualmente en estos últimos años debido a las medidas de ajuste de los diferentes gobiernos.

La situación de las 79.827 mujeres que atienden estos programas no es menos grave. Se calcula que al finalizar el gobierno de Álvaro Uribe Velez solamente 20.512 madres comunitarias estarán atendiendo a los niños y niñas de 0 a 5 años en hogares múltiples, sin salario ni prestaciones sociales; 21.657 madres comunitarias, administrando microempresas de alimentos para los restaurantes escolares; y 17.878 madres comunitarias vinculadas como empleadas de los empresarios y contratistas de los restaurantes escolares².

Al finalizar el gobierno de Uribe Vélez se habrá reducido el Programa de Hogares Comunitarios, desconociendo el trabajo que por más de 20 años han realizado las madres comunitarias con los niños y niñas de los sectores populares. Trabajo que no ha sido reconocido por el Estado colombiano a pesar de las recomendaciones que instancias de las Naciones Unidas, como el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en 1995 consideraba: "que el Gobierno de Colombia debería regularizar su situación laboral, tratándolas a todos los fines como trabajadores empleados por una tercera persona"³. Esta recomendación fue reiterada por este comité en noviembre de 2000, estableciendo "que el status de trabajadoras de las madres comunitarias debe ser regulado tratándolas como trabajadoras, para que tengan derecho a un salario mínimo"⁴.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) necesita una reestructuración de fondo que integre políticas, planes y programas para la infancia y la mujer, amplíe la cobertura para una atención integral, mejore la calidad de la atención y se comprometa con los presump-

² Documento de propuestas *Familia e infancia. Plan estratégico y de gestión, ICBF. 2002.*

³ Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen de los Informes entregados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del pacto. Noviembre de 1995.

⁴ Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen de los Informes entregados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del pacto. Noviembre de 2001.

tos y la inversión, para beneficiar a más niños y niñas, y reconocer los derechos laborales y la seguridad social para las madres comunitarias y su grupo familiar. La profesionalización de las educadoras comunitarias no es, a nuestro modo de ver, la mejor estrategia. Tampoco lo es acabar con el programa, como lo pretende el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" ni las propuestas de Plan Estratégico y de Gestión del ICBF, que responsabilizan, perversamente, a las madres comunitarias de todos los males que aquejan al Programa.

"TAMBIÉN TENEMOS DERECHOS"

Durante los días 28 y 29 de junio del presente año, las directivas nacionales de la Asociación de Madres Comunitarias por una Colombia Mejor (Amcolombia), Asociación por la defensa de los Derechos de los Hijos del Pueblo (Addhip), Sindicato de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia de los Hogares de Bienestar (Sintraciho-bi) y la Unión Sindical de Trabajadoras de Hogares de Bienestar (Ustrahbin) se reunieron en Bogotá para hacer un balance de las Políticas del ICBF y el Programa de Hogares Comunitarios y su impacto en las Madres Comunitarias en el marco del Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" y las políticas de reestructuración del ICBF. El siguiente es el texto del pronunciamiento de las educadoras comunitarias:

Considerando que las madres comunitarias llevamos más de veinte años desarrollando los programas estatales de atención a la infancia en los Hogares comunitarios de Bienestar.

Considerando que nuestros aportes en estos programas han sido significativos, en la medida en que han contribuido a mejorar las condiciones de la niñez colombiana, respecto a su educación, nutrición, salud, socialización y desarrollo integral, y han posibilitado el sostenimiento del programa.

Considerando que durante todo este tiempo hemos venido haciendo propuestas para el mejora-

miento del programa, el reconocimiento de nuestros derechos laborales, las garantías de seguridad social integral y educativas como una contribución cualificada a los procesos educativos y al disfrute y garantía de los derechos de los niños y niñas y de nosotras como mujeres,

Preocupadas por las propuestas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario", del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en los documentos de trabajo del ICBF relacionados con su plan estratégico y por declaraciones públicas hechas por sus directivas y funcionarios

Preocupadas por las implicaciones que tienen estas propuestas para los niños y niñas y para las 79.827 educadoras que desarrollamos estos programas,

Preocupadas porque el proceso de descentralización en curso conlleve para la comunidad y para nosotras mayores responsabilidades.

Preocupadas por los criterios de privatización de estos programas, que son responsabilidad del Estado y que con estas propuestas pasan a las ONG, Cajas de Compensación y empresas privadas; con el riesgo de que los programas sociales se manejen con criterios comerciales y de lucro, negando el acceso de muchos niños y niñas que no cuentan con medios para satisfacer sus necesidades básicas.

Proponemos

1. Que las políticas de infancia y madres comunitarias reconozcan a los niños y niñas y mujeres como sujetos de derecho. Que por lo tanto, el Estado y las autoridades correspondientes, implementen planes y programas que garanticen la plena vigencia de sus derechos y que el Estado asuma la obligación de garantizarlos, dando cumplimiento a los compromisos firmados y ratificados en los pactos y convenios internacionales.
2. Que el diseño e implementación de las políticas sean transparentes, públicos y con participación y deliberación de las madres comunitarias como interlocutoras con conocimiento y experiencia en este campo. En este sentido solicitamos a la directora del Instituto de Bienestar Familiar claridad y definición de los lineamientos del programa, el marco

normativo que sustente las propuestas de Hogares Múltiples y Cooperativas, la reestructuración del ICBF y los programas, incluido el de Hogares Comunitarios, las propuestas de contratación, seguridad social en salud y pensiones para las mujeres mayores de 55 años, la bonificación y el papel de la empresa privada y las cajas de compensación, la privatización y municipalización en un FORO NACIONAL PÚBLICO de discusión, con participación de las madres comunitarias, madres y padres usuarios, congresistas y concejos municipales, organismos de control y otros actores involucrados en el proceso.

- 3. La descentralización y municipalización debe ir acompañada de mayores recursos para inversión social en pro del bienestar de la niñez y las mujeres. Además, el ICBF, con la participación de las Madres Comunitarias, debe establecer los criterios y mecanismos de control para que el programa no se convierta en botón politiquero de alcaldes, concejales y políticos clientelistas. No es conveniente que la descentralización del programa conduzca a que sean las administraciones municipales las que nombren y quiten madres comunitarias. Exigimos que la descentralización no conduzca a la disminución del número de madres comunitarias actualmente trabajando ni al desmejoramiento del programa.*
- 4. Que como política gubernamental se continúen implementado los Hogares Comunitarios, con participación de las madres comunitarias que vienen trabajando en los mismos, que se garantice una bonificación equivalente al salario mínimo legal vigente, el derecho a la seguridad social integral en salud, pensiones y protección y prevención de riesgos profesionales, la atención a nuestras familias y la profesionalización de esta labor.*
- 5. Consideramos, no obstante las preocupaciones de algunas organizaciones, que la propuesta de Hogares Múltiples son una alternativa que puede mejorar la calidad de los servicios de atención a la infancia, siempre y cuando se desarrollen bajo las mismas condiciones que los hogares comunitarios, con la vinculación y participación de todas las madres que tengan que cerrar sus hogares comunitarios para incorporarse a los hogares múltiples; con*

autonomía en su administración por parte de las asociaciones; que no implique otras responsabilidades para las madres comunitarias, como pago de arriendos, servicios públicos y otros gastos; que la financiación incluya los presupuestos del ICBF y aportes de la cooperación internacional, y que en todo caso, bajo el principio de progresividad, no desmejore los derechos logrados por nuestros procesos organizativos en beneficio de los derechos de los niños y las niñas y los nuestros.

Nos parece importante la experiencia de algunas cooperativas multiactivas o de comercialización fundadas y dirigidas por las mismas madres comunitarias. Nos preocupa que la propuesta de cooperativas de restaurantes infantiles no garantice los logros alcanzados por el programa pues no contemplan: el trabajo de la madre comunitaria como educadora y socializadora, al reducirla a preparadora de alimentos, ni sus derechos a la seguridad social en salud y pensión, la estabilidad laboral y otras garantías.

Preocupa que la propuesta de cooperativa que convierte las madres comunitarias en microempesarias o empleadas de restaurantes escolares, lleve al debilitamiento de un programa que ayudamos a construir y mejorar durante más de veinte años. Proponemos que antes de empezar a imponer el programa de cooperativas y la capacitación en las mismas, la dirección nacional del Instituto de Bienestar Familiar se pronuncie formalmente respecto a las propuestas de cooperativas, sus lineamientos y estrategias para una discusión más a fondo con nuestra participación.

De todas maneras, cualquier decisión que se tome respecto a los Hogares Múltiples y las Cooperativas no debe ir en perjuicio de las 79.827 madres comunitarias.

Las organizaciones nacionales y regionales de Madres Comunitarias que firmamos este pronunciamiento solicitamos al Gobierno nacional, a los gobiernos y autoridades locales y departamentales, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Departamento Administrativo de Bienestar

Social y a todas las entidades involucradas, la atención y respuesta inmediata a nuestras justas demandas; que garanticen la continuidad del programa, los derechos de los niños, las niñas y sus familias, y nuestros derechos como mujeres y educadoras comunitarias.

Hacemos un llamado a los padres y madres usuarias del programa, a las organizaciones sociales y comunitarias, a las organizaciones sindicales, a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, a las organizaciones de mujeres, a los organismos internacionales de derechos humanos, de derechos de las mujeres, y a la comunidad en general, el apoyo y solidaridad con nuestras justas demandas.

Firman:

- *Asociación de Madres Comunitarias por una Colombia Mejor (AMCOLOMBIA)*
- *Asociación Nacional por la Defensa de los Sindicato de trabajadoras al Cuidado de la Infancia en los Hogares de Bienestar (SINTRACIHOB)*
- *Comité Interinstitucional de los DESC de Educadoras Comunitarias, Bogotá*
- *Organización Trabajo y Cultura, Bogotá*
- *Fundación de Apoyo Comunitario*
- *Con el apoyo de la Fundación de Apoyo Comunitario (FUNDAC), el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) y el Servicio Colombiano de Comunicación (SCC).*

(Si ustedes respaldan este pronunciamiento les pedimos que se sumen con su firma a esta lista y lo envíen al

Doctor
ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Presidente de Colombia
auribe@presidencia.gov.co

Doctora
BEATRIZ LONDOÑO
Directora
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
blondoño@icbf.gov.co
prensa@icbf.gov.co

Doctora
ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Directora
Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital
bienestarbogota@gov.co

Con copia a
sintracihobinal@hotmail.com
ddhhilsa@epm.net.co,
scc@colnodo.org.com

Bogotá, 28 de julio de 2003

Siguen firmas...