



REELECCIÓN: EL EMBRUJO CONTINÚA

Segundo año de gobierno
de Álvaro Uribe Vélez





REELECCIÓN: EL EMBRUJO CONTINÚA

**Segundo año de gobierno
de Álvaro Uribe Vélez**



Los artículos que aparecen en este libro son responsabilidad de sus autores.

©



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 2004

Edición:

Camilo Borrero García

Coordinación Editorial:

Helena Gardeazábal Garzón

Corrección de Estilo:

Fabio Acevedo

Fotografías:

Concurso Nacional de Fotografía Documental "Los trabajos y los días"
Escuela Nacional Sindical, concurso establecido desde 1994

Concepto Gráfico:

Marcela Otero M.

Fotografía de Carátula:

"Rostros" Jaime Otoniel.

Concurso Nacional de Fotografía Documental "Los trabajos y los días"
Escuela Nacional Sindical.

Diagramación:

Sandra Patricia Sánchez D.

Impresión:

Ediciones Antropos Ltda

ISBN: 958-644-092-3

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

CONTENIDO

Presentación

- Una mirada integral hacia el futuro 7
Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
- El republicanismo patriótico 10
María Teresa Uribe de Hincapié

1 *Contexto*

- Estructura tributaria y sistema de privilegios 20
Carlos Ossa Escobar
- La Constitución como obstáculo 27
Coporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Ccajar
- Gasto público y derechos sociales 35
Ricardo Bonilla González
- Desigualdad y pobreza 41
Jorge Iván González
- Independencia judicial: ¡En vilo! 46
Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Ilsa - José Burgos
- La negociación con Estados Unidos: Aislamiento incondicional 50
Red Colombiana de Acción contra el Libre Comercio y el Alca, Recalca
- No hay 'embrujo' que dure cuatro años... 56
Seguridad democrática, comunicación y opinión pública
Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep - Luis Fernando Barón
- Militarismo antes que diálogo 66
Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz
- ¿Crecimiento agrícola o desarrollo rural? 73
Carlos Salgado

2 *Necesidades y Derechos*

- Malestar social y política pública 79
Corporación Viva la Ciudadanía - Libardo Sarmiento Anzola
- En materia educativa: La equidad no es prioridad 90
Corporación Región - Lina Correa, Ramón Moncada y Jaime Saldarriaga
- La salud pública: Entierro definitivo 99
Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep - Natalia Paredes Hernández
- La precariedad del empleo 109
Escuela Nacional Sindical, ENS
- Derecho a la alimentación: La cara dura de la pobreza 115
Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI - Proyecto Aurora - Corporación Viva la Ciudadanía
- Vivienda: ¿Derecho o mercancía? 124
Fedevivienda - Alejandro Florián Borbón
- Medio ambiente: Problema de vieja data 131
Hildebrando Vélez
- Luchas sociales en Colombia. Sí, pero no. 145
Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep - Equipo de Movimientos Sociales
- El Gobierno frente al desplazamiento: ¡Como el cangrejo! 154
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - Codhes

3

Conflicto

- **Profundización de la guerra** _____ 161
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - Codhes
- **El talante autoritario. Derechos civiles y políticos y DIH** _____ 173
Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política, Cinep
Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Cceeu
- **¿Cacería de brujas?:** _____ 185
Detenciones masivas y seguridad democrática
Corporación Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo'- Ccajar
Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos - Fcsp
- **AUC, Gobierno y sociedad: El pulso apenas comienza** _____ 193
Mauricio Romero
- **El conflicto urbano se agudiza** _____ 199
Instituto Popular de Capacitación, IPC - Jesús William Balbín
- **Por los secuestrados... ¿Quién responde?** _____ 207
Juan Carlos Lecompte
- **Política antisindical** _____ 211
Escuela Nacional Sindical - Área de Derechos Humanos y Laborales
- **Periodismo y libertad de expresión: Colombia, una realidad camuflada** _____ 219
Claudia Julieta Duque
- **Maltratada por la guerra. Misión Médica en Colombia** _____ 225
Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social,
Grupo de Trabajo Salud y Paz
- **Infancia y juventud: Las huellas del conflicto armado** _____ 230
Fundación Cultural Rayuela

4

Poblaciones

- **Campesinos sin campo** _____ 240
Germán Bedoya
- **Un mundo olvidado. Derechos de las comunidades afrocolombianas** _____ 244
Proceso de Comunidades Negras en Colombia, PCN.
- **Chicos y chicas, pero con derechos** _____ 251
Corporación Punto de Vida - Ingrid Torres
- **Mujeres: Una política residual** _____ 258
Tribunal Regional Mujeres y DESC
- **Gobierno, niñez y madres comunitarias: Privatización de la atención** _____ 263
Servicio Colombiano de Comunicación
Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Ilsa
- **Dimensión ausente. Derechos de las personas mayores** _____ 269
Centro de Estudios e Investigaciones del Trabajo, Cestra - María Tila Uribe
- **Más que invisibles** _____ 276
Derechos de homosexuales, bisexuales y transgeneristas
Germán Humberto Rincón Perfetti
- **Política cultural en tiempos de Uribe** _____ 280
Patricia Ariza



Presentación

Una mirada integral hacia el futuro

Plataforma Colombiana de Derechos
Humanos, Democracia y Desarrollo
Coordinación Nacional



Por esta misma época hace un año la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo conformada por más de 90 organizaciones no gubernamentales y sociales publicó “El Embrujo Autoritario”. Por un cúmulo de circunstancias coyunturales, nuestro informe de derechos humanos a primer año de gobierno del presidente Alvaro Uribe Vélez se convirtió en un best seller.

Todo libro de éxito impone exigencias y cautelas a sus autores. No en balde, el argot popular hace suya aquella admonición de que nunca segundas partes fueron buenas, aludiendo a la dificultad que se tiene para emular la excelencia.

Las organizaciones de la Plataforma somos conscientes de este riesgo. Y lo hemos asumido con gran responsabilidad. Pero precisando nuestro objetivo. Que no es necesariamente el de mantenernos en la primera plana de las noticias, ni en el centro de la controversia nacional.

En otras palabras, nuestra meta no es la figuración. Tampoco, conformar o alentar un núcleo de oposición partidista frente a la actual Administración.

Para las organizaciones que conformamos la Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo es un objetivo muy particular: hacer un seguimiento al compromiso del Gobierno en materia de respeto y protección de todos los derechos humanos para todas y todos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales.

Obviamente, entendemos que esta óptica particular de la que se derivan nuestros criterios de evaluación no es la única posible. Atendiendo a otros enfoques, es factible llegar a ponderaciones distintas a las que nos ocupan, en torno al mismo ejercicio de gobierno. No obstante, queremos relevar el interés estratégico de la nuestra, no sólo por cuanto compete a una obligación internacional del Ejecutivo, que así se ha comprometido.

do ante diversas instancias multilaterales, sino porque es la responsabilidad que le da sentido a la acción pública.

Como lo ha reiterado insistentemente la Corte Constitucional, el desarrollo de los derechos fundamentales, incluidos integralmente los económicos, sociales y culturales, es el que sustenta y orienta la razón de ser del Estado Social de Derecho, tanto en su carácter ético como material. O, si se quiere la misma idea en otras palabras, la razón de la institucionalidad estatal es garantizar los derechos de sus asociados y asociadas. Por lo que éstos están en todo su derecho de revisar el camino recorrido y exigir cuentas, más allá de sus adscripciones partidistas.

Al mismo tiempo, la Plataforma no quiere restringir su papel al de la elaboración de informes académicos que tengan como lectores únicamente a especialistas temáticos. Nuestra misión, en tanto organizaciones no gubernamentales promotoras de los derechos humanos, nos impulsa a buscar una difusión más amplia, que brinde herramientas de análisis a activistas sociales, líderes comunitarios, sindicalistas, defensores de derechos humanos y opinión pública en general.

Por ello, le hemos pedido a todos nuestros articulistas hacer un esfuerzo por condensar de manera ágil y sencilla los rasgos principales de las evaluaciones que tuvieron a su cargo. Aun cuando todavía nos corresponde trabajar más en ello, esta orientación le confiere un perfil preciso a la publicación: interesar a un público más extenso y mixto en estas temáticas, a riesgo de simplificar o condensar algunos debates que formularíamos de manera distinta, de tratarse de audiencias más especializadas.

VISIÓN ENGLOBALANTE

El presente informe se propone una mirada holística de conjunto sobre el ejercicio de Gobierno de Alvaro Uribe Vélez, transcurridos dos años de ejecutoria. Por ello, hemos incluido el mayor número de campos de análisis que nos ha sido

posible asumir con rigor y compromiso. Incluso, como observará un lector acucioso, a riesgo de evaluar similares acciones gubernamentales desde más de un enfoque, sea éste coincidente o divergente.

Para los efectos propios de su ordenamiento, dividimos el libro en cuatro partes relacionadas. En la primera, se ubican aquellos artículos que desarrollan visiones de contexto, que le permitan al lector ubicar tanto el sentido estratégico de la acción de gobierno, como sus principales falencias. Las políticas económicas, la planeación de políticas públicas, la estrategia hacia la administración de justicia o hacia los medios de comunicación, y hasta la movilización social se convierten, de este modo, en puertas de entrada y salida. Piezas de un rompecabezas complejo en donde el todo y sus partes son interdependientes.

Los dos apartes siguientes se ocupan de evaluar las políticas y ejecutorias de Gobierno desde una perspectiva de derechos. En la segunda parte, se agrupa lo correspondiente a derechos económicos, sociales y culturales, como son por ejemplo el derecho a la vivienda, al trabajo, a la salud, a la alimentación, a la educación y al medio ambiente. Mientras que la tercera parte condensa el estado del arte en relación con los derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, a la libertad y a la participación política, el derecho internacional humanitario y la situación de los secuestrados, entre otros.

Finalmente, la cuarta parte presenta la situación de poblaciones específicas. En un ejercicio de combinación analítica, se pretende llamar la atención sobre las carencias y reivindicaciones de estos grupos y, al mismo tiempo, mostrar la debilidad o ausencia de políticas gubernamentales en relación con los mismos, con lo que muchas veces se perpetúa su marginalidad. Mujeres, niños y niñas, afrocolombianos, campesinos, personas mayores, personas homosexuales, bisexuales y transgeneristas... En fin, una polifonía de nuestra diversidad y su invisibilidad frente a lo público.

A manera de Presentación, el primer escrito del libro propone una lectura general del régimen político actual. Aunque cada artículo es independiente, y se respeta la visión de sus autores individuales o institucionales, se ha realizado un esfuerzo de concertación para que en su conjunto cualquier lector pueda llevarse una idea completa y sustentada de la situación integral de los derechos humanos durante lo que va corrido de la administración de Alvaro Uribe Vélez.

Desde esta perspectiva, reiteramos que nuestro interés no es hacer oposición política al gobierno. Mucho menos, reemplazar subrepticamente a quienes están llamados a hacerla, como son los partidos y los movimientos sociales. Nuestro producto es más especializado, pero quizás por ello también máspreciado: ofrecer un derrotero de lo que debería ser una política pública sustentada en el respeto incondicional e integral a los derechos humanos, desde nuestra visión de organizaciones no gubernamentales y sociales.

En ese sentido se trata de un ejercicio con visión de futuro, y al cual nos comprometemos desde ya tanto para lo que resta del actual mandato, como para los que vengan más adelante. Y esperamos responder a este reto cada vez con mayor objetividad, proactividad y compromiso, en una construcción social que nos compete: una Colombia basada en la justicia social, la equidad y la democracia para todas y todos.

La Plataforma está convencida que el diálogo público sobre los diferentes aspectos que afectan la vida de la sociedad colombiana es una construcción colectiva, creemos que así lo han asumido las organizaciones y expertos que en esta publicación participan. Agradecemos todos los valiosos aportes que en ideas, creatividad y esfuerzo conjunto aquí se recogen.

El republicanismo patriótico

María Teresa Uribe de Hincapié*



INTRODUCCIÓN

El régimen político del actual Gobierno ha sido caracterizado por muchos analistas políticos como autoritario, de estilo militarista, centrado en el ejercicio bélico y de tendencia neoliberal; éstas son frases efectistas, muy útiles para la retórica de la oposición pero agregan muy poco a la interpretación de la actual coyuntura nacional. Sería más útil pasar de la adjetivación a la explicación, y ese es el propósito de este pequeño ensayo: poner sobre la mesa del debate público algunos puntos para la discusión sobre las prácticas del Gobierno y sus tendencias a corto y mediano plazo.

Más que caracterizar el Régimen, resulta de provecho analizar algunas estrategias y acciones que desde el Gobierno central, más específicamente desde la Presidencia y su grupo de asesores, se vienen poniendo en práctica y que de continuar con esa orientación y esa trayec-

toria podrían terminar afectando sustancialmente, tanto el régimen político como las bases democráticas sobre las cuales se fundamenta la legalidad del orden y la legitimidad del Estado.

Las prácticas de gobierno no se enmarcan la mayoría de las veces en modelos preestablecidos o en principios teóricos puros, son habitualmente mezclas bastante originales entre principios programáticos, realidades socio-culturales y demandas políticas; de allí la dificultad para caracterizar un gobierno como el actual; dadas sus tendencias liberales una se siente tentada a nombrarlo como populista, bonapartista, cesarista o incluso dictatorial; sin embargo, una segunda mirada sobre lo acontecido durante estos dos años lleva a relativizar esos conceptos y a situar las diferencias y las distancias con los modelos puros.

* Profesora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Para ser populista carecería de la dimensión nacionalista, cosa que el apoyo irrestricto al Gobierno norteamericano anula en la práctica; además, los populismos poseen un fuerte componente social en sus programas de gobierno, mientras que para esta administración la política social es marginal, su suerte depende del éxito de la "seguridad democrática"; en cambio, el interés está puesto en los ajustes fiscales que han afectado significativamente a amplios sectores populares de la sociedad colombiana. Los indicadores sociales son en buena parte negativos: aumento de la pobreza absoluta, disminuciones muy leves en las tasas de desempleo, crisis en la salud, deterioro de la calidad de la educación a expensas de la ampliación de cobertura, disminución de los presupuestos para cultura, ciencia y tecnología, y abandono casi total de la política universitaria.

Los bonapartismos y los cesarismos parecerían más cercanos a las prácticas del actual Gobierno, dado su verticalismo en las relaciones de mando y obediencia, y la intención de relacionarse directamente con la población, saltándose los canales institucionales y las intermediaciones tradicionales; pero estas formas de régimen implican un control casi absoluto del poder en cabeza del mandatario y una administración pública que funcione orgánicamente, casi como una máquina que transmita sin interferencias los mandatos de la cúspide a la base. En palabras de los teóricos, se requiere *imperium* y *potestas*; y es evidente que el actual Gobierno encuentra resistencias significativas en las otras ramas del poder público, en las Fuerzas Militares, en los poderes y las élites locales y regionales, legales e ilegales: el Estado continúa siendo un aparato inorgánico con dificultades reales de control hacia sus propias burocracias. Todas estas transversalidades, tan propias de la vida colombiana, anulan en la práctica la potestad de mando y obediencia; pese a las reiteradas propuestas del gobernante para ajustar la institucionalidad del aparato público a sus intereses políticos, aún subsisten algunos controles jurídicos, algunas denuncias sociales y exigencias internacionales que limitan la potestad y el impero de su mandato.

Las prácticas de gobierno parecen más bien el resultado de las múltiples interacciones, tensiones y desencuentros entre el programa de gobierno y el despliegue de varios conflictos armados, que se imbrican o se confrontan, así como de las dinámicas de una sociedad turbulenta que dice apoyar al Presidente pero que se muestra reacia a situarse en los marcos trazados por él; o en otras palabras, las prácticas de gobierno serían el resultado de la mixtura entre el orden pensado por el Presidente y los órdenes socio-históricos, económicos y políticos sobre los cuales rigen sus vidas las gentes de este país.

Cualquier conceptualización que pretenda agotar la totalidad de las acciones gubernamentales y los acontecimientos centrales de estos dos años de gobierno, solo lograría realizar una lectura teleológica y retrospectiva; de allí la necesidad de introducir en los análisis, lo inesperado y contingente que toda situación coyuntural comporta. Quizá de esta manera pueda reconstruirse un proceso en marcha del que no conocemos el final.

El acceso a la Presidencia de un candidato independiente, sin patrocinio partidista y en franca disidencia con su propia organización política, es un hecho bastante fortuito en la tradición histórica nacional. Y que triunfe una propuesta de mano dura y de guerra a la guerrilla en un país que desde hace doscientos años le está jugando al estado débil y a la conjugación de la guerra, la diplomacia y la negociación con diferentes generaciones de adversarios armados, también parece constituir una excepcionalidad. Sin embargo, estos giros consentidos y respaldados por el voto popular, develan lo que podríamos llamar, la arqueología de una decepción, que condujo de nuevo el péndulo de la opinión pública hacia el campo bélico, decepción con la cual se sintonizó perfectamente un programa de gobierno que ofreció seguridad, derrota militar de sus enemigos y moralización de las costumbres políticas.

La coincidencia entre ambos procesos, alimentada por esa mezcla eficaz entre el miedo y la esperanza hicieron lo demás, y en el imaginario

político de los colombianos se fue abriendo paso la demanda de un gobierno fuerte, todopoderoso, con autoridad y respaldo suficiente para derrotar a la guerrilla y controlar de manera eficiente la delincuencia organizada; así fuese necesario renunciar a los principios liberales, a los derechos ciudadanos, a las garantías sociales y jurídicas, y a todo aquello que define y legitima la democracia y el estado liberal de derecho.

Toda democracia es frágil: los pactos y los contratos se deshacen como se hacen. La soberanía con un fundamento deliberativo es precaria por naturaleza y las plenas garantías de los ciudadanos pasan a ser vistas como obstáculos a remover cuando se privilegia por sobre las demás cosas los propósitos de seguridad y triunfo militar. Parecería entonces necesario sustraerle temporalmente al gobierno liberal su inestabilidad constitutiva, para asegurar la vigencia del orden público; es el viejo argumento republicano según el cual para preservar las libertades hay que restringirlas, y para garantizar la estabilidad democrática se deben suspender, neutralizar, minimizar o ignorar los derechos humanos y ciudadanos.

Así, las contingencias de una negociación con las Farc, que parecía estancada y confusa desde sus inicios, unida a los miedos de una sociedad agobiada e intimidada, terminaron por abrirle la puerta al *Cesar*, al líder, al hombre providencial, al predestinado para conducir los pueblos al paraíso. Los climas de inestabilidad, confusión y violencia difusa son propicios para el surgimiento de los mesianismos y el perfil del actual Presidente se adecuaba perfectamente a ese imaginario deseado; se trata de procesos distintos que al coincidir en el tiempo se vuelven modulares y le marcan dimensiones específicas, tanto a las prácticas como al estilo de gobierno del actual Presidente.

Para los propósitos de este ensayo me limitaré a enunciar tres grandes ejes sobre los cuales parece conducirse la marcha del Gobierno en estos dos años de administración: 1) La desinstitucionalización del aparato público y la despoltización de la sociedad; 2) La política de seguridad y el Ejército como modelo de organi-

zación social; y 3) El giro patriótico o la búsqueda de un fundamento no deliberativo para la conservación del orden.

LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DEL APARATO PÚBLICO Y LA DESPOLTIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

Las prácticas del actual Gobierno se mueven en una doble tensión: la existencia de un aparato administrativo inorgánico, colonizado por intereses privados legales e ilegales y cruzado por transversalidades de diferente naturaleza, y la voluntad de un Presidente mesiánico con pretensiones de eficacia y de mostrar resultados rápidos y contundentes. Ante las inercias de las estructuras burocráticas se presenta una suerte de giro hacia la sustitución de la *res publica* por la figura presidencial, lo que tiene el efecto perverso de producir una mayor desinstitucionalización, en contravía de su promesa electoral de fortalecer el Estado y de ampliar su presencia a todo el territorio nacional. Para garantizar que las órdenes se cumplan y los mandatos se ejecuten, el Presidente termina por sustituir y reemplazar a funcionarios de diferente rango y por concentrar en torno a su persona una gran parte de los canales por donde fluye la gestión institucional.

El programa de gobierno del doctor Uribe, parecía configurarse con el lenguaje y el vocabulario republicanos: abogar por un Estado fuerte, orientado hacia la protección del bien común, suscitar el amor a la patria y a la República en funcionarios y ciudadanos, reinstitucionalizar las relaciones políticas para evitar las prácticas clientelistas y corruptas, optar por un orden jerárquico donde fuese posible someter a los enemigos mediante la fuerza de las armas, promover la estabilidad social y garantizar las condiciones necesarias para el incremento de la inversión nacional e internacional. No obstante, el republicanismo es un lenguaje político pacificador y busca ante todo fortalecer las estructuras institucionales –la *res publica*– evitando a toda costa los personalismos y las formas de mando y obediencia que se salgan de los canales insti-

tuidos y de las normas jurídicas que los sustentan; pero el giro personalista termina por consolidar la figura presidencial al mismo tiempo que debilita aún más, si cabe, al Estado. O en otras palabras, la retórica republicana se transforma en otra cosa cuando se enfrenta con las realidades del ejercicio de poder.

El Presidente proyecta una imagen de alguien que trabaja sin descanso, que está en varias partes al mismo tiempo, que puede pronunciarse y definir sobre los temas más especializados, es él quien deshace los entuertos, soluciona los problemas, “pone la cara” y mete en cintura a los ministros, a los militares y a los otrora intocables funcionarios de alto rango; valiéndose para ello de los medios de comunicación o de las convocatorias donde se reúnen públicos diversos; es decir, lo hace en público y para el público, con lo cual los éxitos del Gobierno no son percibidos por la opinión como el despliegue de la gestión del Estado sino debido a las ejecutorias personales del Presidente; y los fracasos, recaen casi exclusivamente sobre la fronda burocrática y las instituciones públicas sin afectar la popularidad del Presidente

Esto induce a que las diferentes escalas burocráticas, desde los más altos cargos nacionales hasta los más pequeños y locales, aparezcan como apéndices o prolongaciones del poder presidencial, y los funcionarios como sus obsecuentes servidores y no como los gestores y responsables en primera instancia de las políticas públicas. Este giro personalista, alimentado por el presidencialismo que caracteriza el régimen político colombiano, ha conducido a una aparente escisión entre el Presidente y el Gobierno; éste puede ser percibido como ineficiente, lento, opaco y sobre esta estructura y sus burocracias recaen las fallas, las ambigüedades y los desaciertos de la gestión pública. Pero estas situaciones y el desgaste propio de toda administración estatal, no salpican al Presidente que mantiene sus altos índices de popularidad y que es quien resuelve, a juicio de la opinión, todos aquellos asuntos que la burocracia no logra atender.

El personalismo mesiánico tiene efectos muy perjudiciales sobre las estructuras adminis-

trativas, es decir, sobre la pretendida fortaleza del Estado; pues a la larga termina sustituyéndolo y estableciendo una relación directa entre el Presidente –el hombre providencial– y las masas, sin pasar por la intermediación institucional y por los canales instituidos para tal relación y la institucionalidad; en el mejor de los escenarios, termina subordinada a la dinámica de los compromisos que el Presidente adquiere en los múltiples espacios en los cuales despliega su febril actividad (los consejos comunitarios son el ejemplo por excelencia, pero allí no se agotan estas prácticas de gobierno); y en el peor de los escenarios, van dando pie a la configuración de estructuras paralelas e informales para la toma de decisiones que le abren el paso a una situación prácticamente insostenible: la disputa entre poderes instituidos y poderes instituyentes, cuya dinámica puede inducir a diversos niveles de colapso del Estado y del sistema jurídico.

Otro efecto perturbador de estas formas de gestión y administración, es que las negociaciones puntuales, locales y predominantemente corporativas le quitan coherencia y sistematicidad al diseño de las políticas públicas y, finalmente, no logra saberse dónde se están discutiendo y afrontando los grandes problemas que aquejan a la sociedad colombiana. Estas prácticas de gobierno refuerzan la fragmentación y la amplia diferenciación de la nación colombiana, que se asemeja más a las viejas estructuras de antiguo régimen que a la nación moderna. La intención es establecer contactos directos y sin mediación alguna con grupos, estamentos, etnias, vecindarios, gremios, corporaciones y localidades que negocian diferencialmente sus demandas puntuales con la cabeza de la nación, es decir, con el Presidente. La microadministración, como la llaman algunos, evita cuidadosamente la formación de lo nacional–popular, como acontece en los populismos de América Latina, Venezuela entre ellos, o la configuración de una sociedad política o *Demos* distinta del Estado y que garantice mediante la acción ciudadana, los controles necesarios para evitar los autoritarismos y los abusos del poder, tal como ocurre en las democracias maduras.

Este intento presidencial por acotar todo el campo de la intermediación institucional y de la burocracia pública, no se agota en el aparato de Estado, afecta también otras formas de intermediación política como los partidos, los poderes locales y regionales, las elites subalternas y algunas organizaciones sociales ligadas con las formas tradicionales de hacer política en el país. La propuesta inicial del presidente Uribe hacía un énfasis especial en la transparencia de las acciones de gobierno, en la meritocracia como criterio para el nombramiento de funcionarios y en la lucha contra "la politiquería" y la corrupción, saludada con tanto entusiasmo por sus electores. Este discurso de clara estirpe republicana y acento moralista, significó en la práctica una suerte de señalamiento, de sindicación y descalificación de los intermediarios políticos tradicionales, aquellos cuya función era la de servir de correas de transmisión entre los diferentes grupos locales y regionales y el Gobierno central.

Es claro que existían razones objetivas para dudar de la limpieza administrativa de algunos funcionarios públicos y para señalar de clientelistas a muchos intermediarios acostumbrados, entre ellos a los representantes de los partidos tradicionales, pero de allí no podría colegirse que resultara sano para la democracia anular, subsumir o reemplazar la intermediación política por una relación no mediada entre el Presidente y los pueblos; porque es en el espacio de la acción política donde se juegan las cartas de la democracia, donde se fundamenta el pluralismo y se construye, mal que bien, alguna forma de vida pública. No obstante la intermediación política tradicional sigue teniendo una amplia capacidad de maniobra y ante la dificultad de sustituirlos se acude a la vieja práctica de neutralizarlos mediante la estrategia de gobernabilidad clientelista que el Presidente tanto criticó y a la que se comprometió a erradicar definitivamente. Las gestiones ante los parlamentarios para la aprobación en primera vuelta del proyecto de reelección son un ejemplo, entre otros, de esta estrategia de neutralización.

La desinstitucionalización del aparato público, el declive de las estructuras y los disposi-

tivos de mediación, y la alianza tácita entre el Presidente –hombre providencial– y los pueblos, alimentada por estrategias mediáticas muy efectivas, conducen en el mediano plazo a la muerte de la política: los ciudadanos cambian viejas lealtades con sus partidos y sus organizaciones y las anudan en torno al Presidente que los representa a todos, y todos se hacen uno con él, transitando muy silenciosamente del pluralismo democrático al unanimismo autoritario. La participación ciudadana queda así restringida a la mera gestión en el mundo de las necesidades fragmentadas y dispersas, y con dificultades significativas para lograr alguna forma de agregación de intereses y demandas; el debate pierde sentido, la oposición pasa a ser percibida como peligrosa, se le sustrae a la política su base deliberativa y a largo plazo, se asiste muy sutilmente a un nuevo reencantamiento o, en otras palabras, a la instauración de una teología política donde toda disidencia, toda desobediencia y todo disenso pasan a la categoría de delito

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD: ¿UN NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN SOCIAL?

La política de seguridad fue, sin dudarlo, el centro estratégico del programa de gobierno del presidente Uribe y su carta de triunfo electoral; de su éxito se hacía depender la solución de otros problemas agobiantes como la pobreza, el desempleo, el atraso de la agricultura, la debilidad de la inversión, la crisis fiscal, el desplazamiento forzado y todos los males que en el mundo han sido. De allí que resultase prioritario derrotar militarmente a las guerrillas, sobre todo a las Farc, que al parecer tenían una maniobralidad mayor que el ELN, y lograr algún acuerdo o negociación con los diversos grupos paramilitares, que propusieron desde los inicios del Gobierno un cese al fuego. La lucha contra los grandes carteles del narcotráfico también estaba en la agenda de la seguridad, se reinscribió en este contexto el Plan Colombia, que venía del Gobierno anterior, y una eficaz estrategia de extradiciones muy bien vista por el Gobierno norteamericano.

Pese a sus diferentes componentes, la política de seguridad parecía tener un norte muy claro: se trataba de derrotar a la guerrilla, de acosarla en sus zonas de refugio, de cortarle todos sus eventuales nexos con la población desarmada, de aislarla de sus corredores de circulación y de sus zonas de abastecimiento y reclutamiento, así como de los recursos económicos provenientes del tráfico de drogas, de los secuestros y las extorsiones. Algunas de estas tareas habían sido realizadas por los paramilitares en ciertas regiones, pero se requería un triunfo nítido del Estado sobre la subversión; para ello era necesario fortalecer el Ejército, ampliar sus efectivos, dotarlo de mejores recursos logísticos para librar una guerra en una geografía difícil y poner a funcionar unas estrategias de inteligencia militar más adecuada, pues éste parecía ser el talón de Aquiles de la lucha anti-subversiva.

La centralidad de la política de seguridad en el plan del gobierno y el horizonte eminentemente bélico de esta política, orientó buena parte de los recursos institucionales y presupuestales del Gobierno y le marcó perfiles claramente militaristas a la gestión pública. La obsesión era ganar la guerra, y a esto se subordinaba todo lo demás, aunque la nominación usada para designar este conflicto armado era más bien difusa: se lo nombraba como lucha antiterrorista, muy en el registro del Gobierno norteamericano después del 11 de septiembre. Esto invisibilizaba el conflicto armado, lo criminalizaba, le quitaba toda referencia política que pudiese tener y cerraba las puertas a cualquier propuesta de negociación o acuerdo.

Sin embargo, las paradojas eran evidentes: se luchaba una guerra que en palabras del Presidente no existía, se utilizaba al Ejército para reducir a quienes eran designados como bandas de delincuentes y de criminales dedicados solo al narcotráfico; lo que planteado en esos términos parecía más un asunto de policía y de aplicación del Código Penal que una confrontación entre hostiles. Además, los criterios para confrontar a la guerrilla cambiaban cuando de los paramilitares se trataba, dando paso a lo que

podríamos llamar una política bifronte de seguridad; mientras se acosaba a la guerrilla, se adelantaban negociaciones con los paramilitares, igualmente involucrados con el narcotráfico, algunos de ellos sindicados de delitos atroces y pedidos en extradición; además, éste era el único grupo que había aumentado sus efectivos y sus recursos en los últimos años; en otras palabras, se contradecían las tesis del propio Gobierno según las cuales, solo debían entablarse negociaciones con grupos derrotados militarmente pero no con aquellos triunfantes capaces de intimidar y de imponer condiciones onerosas en la mesa de diálogo. A su vez, la exigencia de suspender hostilidades para iniciar procesos de paz, podía ser en ciertas circunstancias pasada por alto en el caso de los paramilitares.

Las aparentes ambigüedades y paradojas se despejan cuando se tiene una perspectiva clara sobre el sentido bélico, contrainsurgente y bifronte de la política de seguridad; y si bien es cierto que en este Gobierno se han realizado más capturas de paramilitares y narcotraficantes que en períodos anteriores, la seguridad parecería depender de un solo factor: acabar con la guerrilla a cualquier costo. Al costo de recortar libertades públicas y derechos ciudadanos, y de mantener el clima propicio para la violación de los derechos humanos, lo que ha convertido a Colombia en uno de los países del mundo más afectados por este flagelo; se ha suscitado una preocupación de primer orden en la comunidad internacional, tal como lo demuestran los informes de Naciones Unidas y los boletines de diversas ONG nacionales e internacionales.

La seguridad soportada sobre una ofensiva militar sin precedentes y la adopción de estatutos excepcionales para el control del orden público, generó otro tipo de inseguridades, aquellas que se producen cuando se restringen las garantías legales, se suspenden temporalmente los recursos jurídicos normales o se sustituyen las instancias de investigación judicial por aquellas de carácter militar. Inseguridades que por lo general afectan menos a los hostiles, a los alzados en armas contra quienes va dirigida, y más a la población desarmada que vive en zonas de

influencia guerrillera; las detenciones masivas y los abusos contra ciudadanos no involucrados son una muestra palpable de la inversión de la vieja sentencia: "Quien nada debe todo teme".

La política de seguridad con sus inseguridades asociadas, contempla otras estrategias bélicas que van más allá de las habituales; en los Estados de derecho el Ejército es la institución encargada de salvaguardar el orden público y de librar las guerras contra los enemigos internos o externos, pero la propuesta del actual Gobierno es la de convertir la guerra en un asunto de todos e involucrar a los ciudadanos, a los civiles en tácticas de inteligencia militar como la vigilancia, el control y la información sobre lo que, a juicio de estas personas, pueda parecer sospechoso o peligroso. De esta manera se han venido expandiendo —con un crecimiento exponencial— las redes de informantes en quienes descansa ahora una parte significativa de la estrategia bélica del Gobierno, desdibujándose o diluyéndose la línea divisoria entre lo institucional (el Ejército) y lo social (el ciudadano).

Estos ciudadanos cooperantes, que se imbrican con el Ejército y con los organismos de seguridad, perfilan el despliegue de lo que podríamos llamar la sociedad vigilada, donde las confianzas entre vecinos, las viejas lealtades solidarias y las tramas de sociabilidad se fracturan, se disuelven, se atomizan, porque cualquiera puede ser el enemigo, cualquiera puede ser el informante y en este contexto de sospechas mutuas declinan las acciones colectivas, la deliberación pública, la organización social y termina imperando el silencio y el retraimiento de los individuos hacia la esfera privada y doméstica; ésta es otra manera de contribuir a la muerte de la política y a la desinstitucionalización del aparato estatal.

La estrategia de los cooperantes recuerda la tesis republicana del ciudadano virtuoso y armado; para esta corriente política, la virtud consiste en el amor a la patria y la obediencia a la república; el ciudadano virtuoso es aquel que pone sus deberes para con la patria por encima de sus derechos, el que es capaz de ofrendar su vida, de derramar su sangre y de hacer los ma-

yores sacrificios para garantizar el orden y defender la república de los enemigos que la asechan. Es una suerte de ciudadano soldado, una ciudadanía que encuentra su sentido en la obediencia y la defensa de las instituciones; para los republicanos esos son los ciudadanos activos y los dignos de nombrarse como tales, los otros, aquellos que no reconocen obligaciones bélicas o los que se desentienden de la suerte de la *res publica* por estar ocupados en sus mundos privados, o los que tienen una idea liberal de las separaciones taxativas entre Estado y sociedad civil y de la seguridad como una actividad que debe ser prestada exclusivamente por el ente público, carecerían de virtud y serían algo así como ciudadanos pasivos, pseudo ciudadanos que despertarían las mayores desconfianzas y sospechas por su ausencia de compromiso con la patria.

La retórica del actual Gobierno recuerda el republicanismo virtuoso, pero en la práctica se aleja de sus presupuestos, pues los informantes y colaboradores son recompensados económicamente, lo que haría primar el interés particular sobre el público. A su vez, nada más alejado de la virtud que acusar de manera infundada o con indicios subjetivos a sus conciudadanos o usar este recurso para saldar viejas disputas, vengarse de algún enemigo personal, hacerse perdonar delitos anteriores o deshacerse de vecinos incómodos e inoportunos; situaciones muy frecuentes en las prácticas de estas redes de informantes, lo cual incrementa al máximo las inseguridades de la política de seguridad.

Lo que sí resulta novedoso es lo que subyace a esta estrategia de incorporar a los civiles en tareas militares de vigilancia y control, pues de alguna manera la imagen que se proyecta es la de una sociedad movilizada para la guerra, organizada en torno a un centro desde el cual emanan los mandatos y las prohibiciones, identificada en el propósito común de derrotar a la guerrilla; una sociedad disciplinada, orgánica, unida y obediente de las ordenes superiores. Esta imagen de sociedad vigilada y vigilante que parecería organizada a la manera de un ejército y constituida por ciudadanos—soldados, se aleja

considerablemente de las sociedades civiles fuertes, pluralistas, deliberantes, participativas, con capacidad de movilización política y de incidir y transformar, por medios pacíficos, las decisiones de los gobiernos, tal como se diseñó en la Constitución Política de 1991.

Cuando se mencionan los rasgos militaristas del actual Gobierno no se alude, como pudiera pensarse, al despliegue de la Fuerza Pública, a su propósito de copar todo el territorio nacional, a sus soldados campesinos, a sus operaciones punitivas contra "los santuarios" de la guerrilla, a la proliferación de batallones de alta montaña y al incremento de sus recursos logísticos; es decir, a la guerra convencional sino a esa tendencia sutil pero persistente de modelar la sociedad bajo los parámetros de la milicia y para convertir al ciudadano en un combatiente con compromisos y obligaciones en los escenarios bélicos.

EL GIRO PATRIÓTICO O LA BÚSQUEDA DE UN FUNDAMENTO NO DELIBERATIVO PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN

El advenimiento del actual Gobierno trajo consigo una proliferación inusitada de símbolos patrióticos; las banderas enarboladas en los más diversos lugares y medios de transporte, los colores patrios reproducidos en prendas de vestir, en maquillajes de cara y cuerpo, en pulseras, manillas y gallardetes; la mano en el pecho durante la entonación de himnos, el fervor por los grandes batallas, los héroes de la independencia y el Ejército libertador, y lo que es más significativo, la palabra patria que había estado relegada por muchas décadas al cajón de las antigüedades, se volvió a incorporar a los discursos públicos y al vocabulario del Presidente, sustituyendo otras nociones que si no son equivalentes, habían servido para denominar lo que ahora se nombra con esta palabra mágica, tales como nación, república, país, estado, sociedad, pueblo, entre otras.

Los patriotismos son sustitutos de los nacionalismos, se despliegan en aquellos países

donde los elementos nacionalitarios no son suficientemente sólidos para construir sobre ellos identidades fuertes, para que contribuyan a la cohesión social y a la conformación de nexos permanentes y duraderos entre las gentes, al tiempo que fortalecen las lealtades ciudadanas con el Estado y legitiman los regímenes políticos. Además, los patriotismos adquieren significación en aquellos países que han vivido procesos de descolonización, que han sufrido agresiones o guerras internacionales o que han padecido guerras civiles, aunque en estos casos, cada uno de los bandos enfrentados se dice defensor de la patria contra sus contrarios calificados por ellos como apátridas.

Los nacionalismos reivindican la etnia y el territorio; los patriotismos, la sangre y los muertos. Y aunque los primeros han cargado con la peor fama, merecida en muchos casos, los patriotismos no son menos violentos, autoritarios y excluyentes.

Los nacionalismos y los patriotismos soporitan usos políticos muy importantes, porque no apelan a la razón, a la reflexión, a la evaluación de medios y fines, al cálculo y la previsión o a una visión secularizada de los propios intereses para definir las preferencias políticas o los apoyos a los gobiernos; sino que tocan la esfera de los sentimientos sin pasar por consideraciones de otro tipo. El patriotismo o el amor a la patria se hace equivalente a la pertenencia familiar y se identifica con unos lazos afectivos que congregan en torno a "la madre patria" a todos los ciudadanos unidos por nexos de fraternidad.

El patriotismo no requiere de razones o justificaciones, no es deliberativo, no se soporta en pactos, contratos o consensos, es un sentimiento indentitario que convoca un imaginario de unidad y cohesión. El sentimiento patriótico es la mayor de las virtudes ciudadanas, al menos eso pensaban los republicanos, y sella un compromiso sagrado, inalterable e irrevocable, entre el ciudadano y el Estado, entre el pueblo y el Gobierno, ofreciendo al mismo tiempo un fundamento diferente a la razón para garantizar la legitimidad y asegurar las relaciones de mando y obediencia. El patriotismo ofrece pues un punto

fijo, revestido de sacralidades para unificar poblaciones altamente diferenciadas y fragmentadas, y resulta muy útil para comprometer a las gentes con propósitos bélicos que involucren de alguna manera la salvación de la patria o que evoquen peligros para la unidad de la sociedad

El giro patriótico en las retóricas y los lenguajes del actual Gobierno, resulta perfectamente coherente con sus políticas de seguridad; es la estrategia en el campo de la cultura, de los símbolos, los signos y de las representaciones colectivas, para legitimar la guerra; para justificar ante públicos muy diferentes su moralidad, su inevitabilidad y su necesidad; para convencer a las gentes sobre la inutilidad y el riesgo que significaría abrirle paso a otros procedimientos como la negociación o los acuerdos humanitarios. Pero al mismo tiempo, los discursos y símbolos patrióticos conmueven a los públicos, tocan la esfera de los sentimientos y los afectos y crean los climas necesarios para comprometerlos a todos con un propósito que sin el giro patriótico sería mucho más difícil de defender.

Sin embargo, es muy prematuro todavía dilucidar hasta qué punto este giro patriótico va a consolidar identidades y lealtades con el Gobierno y sus políticas, o si los símbolos adoptados se van a quedar en la superficialidad de las modas y, desligados de su sentido, pierdan eficacia; o que los discursos que los sustentan sean sustituidos por otros, cuando el péndulo de la historia colombiana se sitúe de nuevo del lado de los acuerdos de paz, de las propuestas de negociación y de los lenguajes de reconciliación y perdón, o cuando la guerra pierda sus contenidos heroicos y patrióticos y pase a ser vista como lo que es: el gran desastre humanitario.

UNA PEQUEÑA CODA... PARA TERMINAR

El actual Gobierno rompe con varias de las tradiciones en la política colombiana; la del Estado débil, la práctica de usar la violencia, más para intimidar que para liquidar definitivamente al enemigo; la combinación aleatoria entre la guerra y la política o entre las armas y la negocia-

ción; la tendencia a entrar en tratos, en acuerdos sustentados en la fuerza militar o en la intimidación. Este Gobierno, armado con la retórica del republicanismo patriótico y con una decisión firme y tozuda de ponerle fin a una guerra de larga duración por la vía de la derrota definitiva del enemigo, suscita varios interrogantes hacia el futuro: ¿Las tendencias desinstitucionalizantes, mesiánicas, militaristas y patrióticas están destinadas a durar y a dejar huellas definitivas en el modelo de Estado, en el tipo de régimen político, en las prácticas de los ciudadanos? O por el contrario, ¿las transversalidades, la competencia entre los sectores políticos, las iniciativas democráticas y pacifistas terminarán por marcarle otros rumbos a la vida colombiana?



Contexto

1

Estructura tributaria y sistema de privilegios

Carlos Ossa Escobar*



INTRODUCCIÓN

Las doce reformas tributarias que se produjeron desde 1990 en Colombia han buscado el ajuste fiscal para lograr la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, dichas reformas no han logrado ese propósito. En uno o dos años cada reforma pierde todo su efecto. La evasión y elusión crecen y el gasto aumenta más que los nuevos recaudos. Es decir, no se ha logrado hasta ahora una reforma tributaria estructural, ni se ha logrado reducir drásticamente el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central –GNC–. Paradójicamente, el gobierno de Uribe lleva dos reformas tributarias y se alista para una tercera en el segundo semestre de 2004.

El sinnúmero de beneficios tributarios, tanto en renta como en IVA, que reduce el recaudo efectivo es la causa de la ineficiencia del sistema tributario. Esos beneficios se han convertido en

derechos adquiridos, pese a la inequidad que generan.

La explicación a estas contradicciones se encuentra en lo que podría llamarse “contrarreformas tributarias”, es decir, mientras por un lado se han incrementado las tarifas y ampliado las bases gravables, e incluso, se han creado nuevos impuestos, por otro, las mismas reformas han creado nuevas exenciones, exclusiones, descuentos, deducciones especiales y demás beneficios tributarios, lo que ha erosionado significativamente las bases gravables sobre las cuales se liquidan los impuestos.

En suma, en el país se han aumentado significativamente los impuestos en los últimos quince años. No obstante cabe hacerse dos preguntas: ¿Quiénes han tenido que soportar estos mayores impuestos? ¿Se han observado los principios de progresividad y equidad consagra

* Rector Universidad Autónoma de Colombia . Ex Contralor General de la República.

dos en la Constitución Política de 1991? Precisamente, este artículo se dedica a examinar estas dos preguntas.

DIAGNÓSTICO

El origen de las reformas tributarias en Colombia es la creciente brecha entre los gastos y los ingresos tributarios, ya que los primeros crecieron más rápido que los últimos, en particular en la década de los noventa.

Los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central –GNC–, representaban el 10,7% del PIB en 1990, el 11,54% en 2000 y 13,6% (14,1% incluyendo el impuesto al patrimonio) en 2003. En pesos constantes de 2003, se logró más que duplicar los ingresos al pasar de \$15 billones en 1990 a \$30,97 billones en 2003 y \$32,2 billones al incluir el impuesto al patrimonio cuyo recaudo ascendió a \$1,2 billones en 2003.

En contraste, los gastos se incrementaron de manera acelerada. En efecto, en 1990, los gastos del Gobierno Nacional Central eran del 9,6% del PIB; en 2000, 18,3%; y en 2003 alcanzaban el 20,9% del PIB¹. Empero, el problema no sólo es de nivel de gasto, sino también de inflexibilidades que se evidencian en la composición y la priorización de esos gastos. Los estudios han señalado que el 94% (96% incluyendo la deuda) del presupuesto está determinado *ex ante* por un mandato legal, es decir que el Presupuesto General de la Nación es inflexible². Así, la composición del gasto ha cambiado drásticamente desde 1990. En 2003, el 40% del gasto corresponde a las transferencias sociales y pensiones, mientras que en 1990 era el 33%, y a gastos asociados a la deuda pública (20,4% del gasto total corresponde a intereses³ versus 11,6% en 1990), como se aprecia en el cuadro 1 y la figura 1. Consecuentemente, esta composición dejó poco espacio para la inversión⁴ pública presupuestal al pasar de una participación del 18% en 1990 al 6,1% en 2003, ya que la inversión en el Presupuesto General de la Nación se considera como un “residual”, al contabilizar los ingresos y los gastos corrientes. De lo

contrario, mantener la participación de 1990 hubiera significado un incremento substancial de la deuda pública a niveles mayores a los que se mencionan más adelante.

En estas circunstancias y aún con los bajos niveles de inversión pública del GNC, se produjo una brecha enorme entre ingresos y gastos que explica los altos déficit fiscales⁵ del GNC. En efecto, en 1990, el déficit fiscal fue del 2,2%; en 1999, del 7,6%; en 2002, de 6,2%, y en 2003, del 5,5%, según cifras del Ministerio de Hacienda⁶.

Como las reformas tributarias han sido ineficaces, el Gobierno ha tenido que endeudarse para cubrir la diferencia entre sus ingresos y sus gastos. El saldo promedio de la deuda del Gobierno Nacional Central fue del 16,5% del PIB en 1990; 39,3% en 2000, y 53,6% en 2003, cifras que distan mucho del 11,7% del PIB correspondiente al periodo 1923-1998 (dentro de este lapso el mayor endeudamiento no pasó del 17% del PIB). Así se pasó de una deuda del GNC de \$27,5 billo-

1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco fiscal de Mediano plazo*, junio de 2004, p.24.

2 Echeverri, Ferguson y Querubín (2004), *La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal*, en CEDE, ISSN 1657-7191, enero.

3 Los gastos en el Presupuesto General de la Nación sólo incluyen los pagos del servicio de la deuda en intereses, es decir que se excluyen los pagos de las amortizaciones porque estas afectan la parte que corresponde a la financiación del déficit o superávit fiscal. Los expertos en este campo hacen un tratamiento especial al considerar que los pagos en intereses hacen parte de “arriba de la línea” y los pagos en amortización hacen relación con las cifras “debajo de la línea”.

4 Según el Manual de Programación de la Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación, se entiende como inversión, los gastos que son capaces de originar ingreso o de ser económicamente productivos o de constituirse en infraestructura social. Suponiendo que esos porcentajes mencionados corresponden a la definición del DNP la comparación es clara. Sin embargo, Ayala, u y Perotti, Roberto (2000), *The Colombian Budget Process*, Fedesarrollo, páginas 17-19, sostienen que muchos ítems que componen la inversión pública en el caso colombiano no llenan esas condiciones.

5 Fondo Monetario Internacional – FMI (1999), *Manual on Fiscal Transparency*, Washington, D.C., define el déficit fiscal = Emisión de nueva deuda – amortización + ventas de activos + privatizaciones + algunas operaciones cuasifiscales (véase Ayala et alius, op cit, página 19).

6 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco fiscal de Mediano plazo*, junio de 2004.

nes (pesos de 2003) en 1990 a \$121,3 billones en 2003, a pesar de las doce reformas tributarias aprobadas por el Congreso en dicho periodo.

LA CARGA TRIBUTARIA HA SIDO REGRESIVA⁷

En los últimos 30 años, los impuestos indirectos prácticamente se duplicaron y la tributación sobre las rentas se redujo. Los impuestos directos que representaban el 4,5% con respecto al PIB en 1970 pasaron a 4,2% en 1990, 4,3% en 2000 y 5,6% (6,2% incluyendo el impuesto al patrimonio) en 2003, mientras que los impuestos indirectos que representaban el 4,4% del PIB pasaron a 6,6% en 1990, 7,2% en 2000 y 8,3% en 2003. Es decir, los impuestos directos sólo aumentaron 37% mientras que los impuestos indirectos crecieron el 87% en el periodo 1970-2003.

Esta sustitución de cargas favoreció la facilidad y efectividad del recaudo, pero produjo una alta regresividad en la tributación, aparte de haber disminuido el consumo de los hogares. En 1994, este consumo representó el 65,9% del PIB dentro de la demanda agregada de la economía y el recaudo correspondiente en impuestos indirectos fue del 6,2% del PIB y en 2002, ese consumo descendió al 63% del PIB y los impuestos indirectos se incrementaron a 7,6% del PIB⁸.

Asimismo, dentro de la tributación directa también se ha dado una sustitución de cargas. Las rentas de trabajo soportaron una mayor carga impositiva frente a las rentas de capital. El estudio de la Contraloría General de la República sobre la política tributaria evidencia dos cosas: primero, que los declarantes que reciben salario aportan \$2,40 por cada \$100 de patrimonio mientras que los que reciben utilidades de capital contribuyen con sólo \$0,60 por cada \$100 sobre activos declarados⁹. Segundo, la estructura tributaria referida a la renta favorece significativamente a las personas de más altos ingresos frente a los trabajadores con menos de 7 salarios mínimos¹⁰.

Esta situación ha empeorado a raíz de la aprobación de la reforma tributaria o Ley 788

de diciembre de 2002 que incrementó la carga sobre las rentas de trabajo, al disminuir la renta laboral exenta. En efecto, hasta el año gravable 2002, un 30% de la renta laboral estaba exenta del impuesto sobre la renta y con la reforma ese porcentaje se redujo al 25%, lo cual contrasta con el aumento de las exenciones a las rentas de capital. La evidencia de esta mayor carga sobre los asalariados de menos de 7 salarios mínimos se puede ilustrar en el recaudo tributario de la vigencia de 2003, al compararlo con 2002. En efecto, entre 2002 y 2003, el recaudo por el impuesto de renta aumentó \$1,68 billo

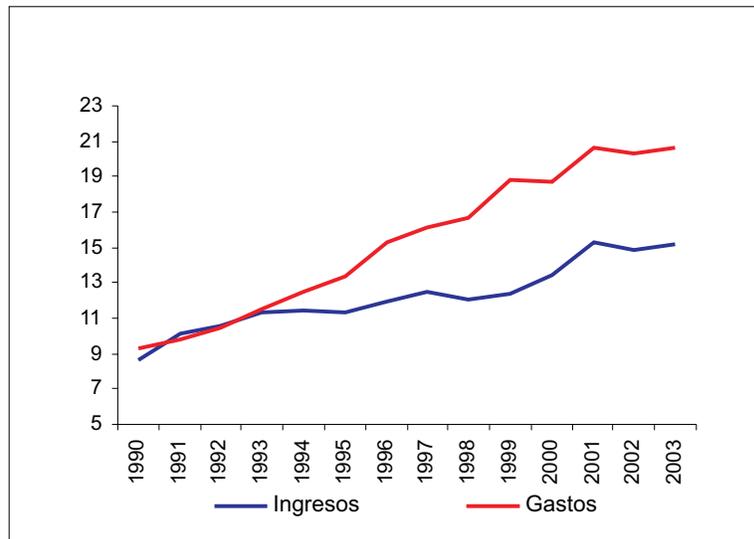
7 El concepto de regresividad (versus progresividad) es fácil comprenderlo, pero difícil y complejo de medirlo, en particular por la definición de lo que se entiende por ingreso. David W. Pearce, ed., *The MIT Dictionary of Modern Economics* (4th ed. 1995), define un "impuesto regresivo" como «Una situación en la cual la tasa promedio impositiva cae a medida que el ingreso aumenta». O también para otros autores como Youngman, Joan (2002), "Enlarging the Property Tax Debate — Regressivity and Fairness", october, in *Tax Policy Readings*, la regresividad de un impuesto se da cuando una carga tributaria es soportada más por contribuyentes de bajos ingresos al representar el impuesto un porcentaje mayor de su ingreso, comparada esa situación con la de aquellos contribuyentes de más altos ingresos. En términos técnicos tiene relación con la equidad vertical en el sentido de que los impuestos deben ser pagados según la capacidad de los contribuyentes, aunque también tiene que ver con la equidad horizontal, es decir que todo sujeto en las mismas condiciones debe ser tratado tributariamente de igual manera. Así que la existencia de exenciones y exclusiones lleva a violar el principio de equidad, haciendo el sistema menos justo (véase Fox, W, 1994, *Ohio's Sales Tax: Current Conditions and Policy Options*, selected tables). En Estados Unidos en Georgia, algunos estudios han medido que una familia con US\$20.000 de ingreso anual pagan en impuestos en servicios, 2,3% de su ingreso y otra con más de US\$67.000, paga 1,2%. Consecuentemente, de ahí se podría derivar un régimen de regresividad, por el número de exenciones que existen y que reducen la base tributaria (Véase Bahl, R and Hawkins, R, 1997, *The Sales Tax in Georgia, Issues and Options*, Fiscal Research Program, Georgia State University, Atlanta). Sánchez, F y Espinosa, S (2002), "Diagnóstico básico de la situación de los ingresos del orden nacional de Colombia", páginas 112-114, reconocen que el impuesto al valor agregado es un impuesto regresivo que deteriora la distribución al ingreso, aunque sus cálculos para Colombia llevan a conclusiones contradictorias al señalar que dicho impuesto es progresivo al refutar un trabajo de la DIAN (2001, "Progresividad de los impuestos a las ventas y renta de personas naturales" en Cuadernos de Trabajo, diciembre), que encuentra que la tasa efectiva de tributación o la relación de recaudo del IVA a gasto es de 2,9% para un estrato 1 de 20 estratos reclasificados; 4,5% para un estrato 10, 5,3% para un estrato 18; 3,8% y 3,5% para los últimos estratos 19 y 20, respectivamente.

8 CGR (2002), *Reasignación de la Carga Tributaria en Colombia, Propuestas y Alternativas*, edit Alfaomega Colombiana.

9 CGR (2002), *Reasignación...* op cit, p.68.

10 CGR (2002), *Reasignación...*, op cit, p.61.

Figura No. 1
Evolución de Ingresos y Gastos GNC
1990-2003
(% PIB)



Cuadro No. 1
Gastos del Gobierno Central 1990, 2003
Miles de millones de pesos corrientes

CONCEPTO	VALOR 1990	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1990	VALOR 2003	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 2003
Servicios Personales	557	24,6	8.974	19,0
Transferencias Territoriales	567	25,0	12.536	26,5
Pensiones	186	8,2	6.086	12,9
Otros gastos	288	12,7	7.140	15,1
Intereses	262	11,6	9.655	20,4
Inversión	408	18,0	2.880	6,1
TOTAL	2.269	100,0	42.271	100,0

Fuente: Confis, Cálculos de la CGR.

nes y las retenciones explicaron el 69% (\$1,26 billones debido a la mayor retención).

Consecuentemente, los asalariados de más bajos ingresos son los que han llevado el peso de las 16 reformas tributarias desde 1974. Este fenómeno se ha agudizado con las dos últimas reformas del presidente Uribe, ya que los beneficios tributarios tienden a beneficiar proporcionalmente más a los contribuyentes de ingresos más elevados. Las familias o los individuos que están localizados en estos niveles de ingreso go-

zan de los beneficios en mayor medida, ya que ellos tienen la posibilidad de reducir finalmente la base gravable, ya que primero, pueden disminuir de la totalidad de sus ingresos¹¹ recibidos, aquellos rubros que no son constitutivos de renta, tales como la distribución de utilidades, dividendos y

11 Se entiende por ingresos lo que se recibe efectivamente en dinero o en especie en honorarios, intereses, dividendos y participaciones y percepción de arriendos y en el caso de los laborales incluye los salarios, primas, cesantías, viáticos, gastos de representación, subsidio familiar, pensión de jubilación, invalidez y por vejez.

participaciones como socio y accionista, el componente inflacionario de los rendimientos financieros, los aportes obligatorios y voluntarios a los Fondos de Pensiones y las sumas destinadas al ahorro para el fomento de la construcción –AFC–. Y segundo, esos niveles de ingreso tienen la posibilidad de disminuir también de sus ingresos netos, lo correspondiente a los intereses pagados por préstamos hipotecarios, a las donaciones¹², por ejemplo a las campañas políticas, y por cierto tipo de inversiones. Así, la renta líquida gravable de los altos niveles de ingreso queda reducida de manera palpable.

Contrariamente, los trabajadores de bajos ingresos no pueden beneficiarse sino en una mínima parte de estos beneficios, por su baja capacidad de ahorro y su reducido gasto en educación, salud y vivienda, sobre los cuales recaen importantes privilegios, ya sea en las declaraciones o en la retención. Tampoco pueden favorecerse de las rentas exentas que benefician a las altas dignidades del Estado y de las exenciones sobre las generosas pensiones de jubilación que reciben unas pocas personas, ni pueden aprovechar significativamente las deducciones por pago de intereses sobre préstamos para adquisición de vivienda, ni por donaciones, entre otras.

LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS VERSUS EQUIDAD

El costo fiscal de los beneficios tributarios es enorme. La Contraloría General de la República calculó que el costo de los beneficios sobre la renta en 1999 fue de \$4 billones (pesos de 2003), es decir 1,8% del PIB, de los cuales \$2,3 billones corresponde a rentas exentas y \$1,7 billones, a ingresos excluidos. La cifra correspondiente calculada por la DIAN es superior. Su estimación alcanza a \$6,1 billones para la vigencia de 2004, es decir 2,5% del PIB.

Las deducciones especiales¹³ juegan un papel particular en la estructura tributaria al reducir la base y producir inequidades en el sistema tributario. Entre esas deducciones están las donaciones, las inversiones y la provisión por

deudas. Los sectores más beneficiados son el agrícola, hidrocarburos y financiero. La tabla No. 1 presenta este tipo de deducciones¹⁴:

Empero, aunque muchas de estas deducciones podrían tener justificación fiscal y técnica, la Dian no dispone de la capacidad suficiente para realizar su debida fiscalización. En este orden de ideas, este tipo de deducciones puede contribuir al fomento de la evasión, elusión y corrupción. De otra parte, dado que se trata de reducciones de la base, ellas se traducen en una mayor inequidad horizontal del sistema tributario. La Contraloría General de la República advirtió en 2002 sobre los enormes agujeros fiscales que resultaron de estos privilegios que no tienen ningún sustento ni argumento técnico para excluirlos de la base gravable.

Pese a estas circunstancias, las reformas tributarias del presidente Uribe han mantenido vigentes los beneficios tributarios que erosionan el recaudo de impuestos, en lugar de desmontarlos. Los nuevos favorecidos son las empresas generadoras de energía eléctrica, turismo, forestal, construcción de vivienda, productos medicinales, software y servicios de sísmica para el sector de hidrocarburos. En materia del IVA, la Ley 788 de 2002 también otorgó un descuento del IVA para la adquisición de maquinaria industrial. Lo peor de todo es que los privilegios tributarios se incrementan también a través de leyes especiales. La Ley 818 de 2003 eximió del impuesto de renta a los cultivos de tardío rendimiento (caucho, palma de aceite, cacao, cítricos y frutales). Además, las leyes 812 de 2003 (Plan de Desarrollo) y 814 de 2003 fueron también generosas al otorgar nuevas exenciones de renta a los sectores forestal y cinematográfico.

12 Las donaciones tienen limitaciones.

13 Las "deducciones especiales" se relacionan con beneficios que favorecen a personas naturales o sociedades que tienen recursos para ceder en entidades sin ánimo de lucro o en inversiones de largo plazo o en sectores que, por su naturaleza, pueden lograr deducir por varias categorías y reducir la base gravable. Esas deducciones hacen parte de "otras deducciones" que reducen la base gravable en \$18 al partir de unos ingresos brutos de \$100 (Véase CGR (2002), Reasignación..., op cit, p.64, Cuadro 3-12).

14 Ortiz, M (2203), "El gasto tributario en el impuesto de renta en Colombia", en CGR, *Revista Economía Colombiana*.

Curiosamente, lo que los gobiernos escriben con la mano, lo borran con el codo. Basta citar algunos apartes de la exposición de motivos de la Ley 633 de 2000, última reforma tributaria del gobierno de Pastrana: "A pesar de una década de reformas, el sistema continúa hoy siendo complejo, plagado de exenciones e insuficiente para cubrir las necesidades de financiación de la Nación". La misma exposición de motivos de la Ley 633 anunciaba que «en las circunstancias actuales se hace necesaria una reforma tributaria estructural de largo plazo, que simplifique el sistema y contribuya a equilibrar las finanzas públicas». Para esto era necesario eliminar los tratamientos preferenciales otorgados en el pasado a regiones y sectores. No obstante, los estudios de la Contraloría General de la República y de la Misión de Ingresos contratada por el gobierno de Pastrana y los planteamientos de varios altos funcionarios de Uribe, la

Ley 788 de 2002 siguió erosionando la base tributaria y beneficiando a las rentas de capital.

Sin embargo, el artículo 87 de la Ley 788 de 2002 establece: "Para efectos de la transparencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará anualmente con el proyecto de Ley de Presupuesto de Rentas y Apropiaaciones un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, así como su fuente de financiación, ya sea por aumento de ingresos y disminución del gasto". Además, la Ley 819 de 2003 sobre la Responsabilidad Fiscal señala que el marco fiscal debe contener "una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones y descuentos tributarios". Faltaría por ver si estas disposiciones legales son el resultado de la presión de muchos congresistas, quienes reclaman una reforma de fondo del sistema tributario, o se trata de una estratagema del gobierno para seguir manteniendo indefinidamente el torrente de exenciones y privilegios.

Tabla No. 1

Categoría	Especificación
1. Donaciones	A entidades públicas; sin ánimo de lucro; a movimientos políticos; a la Corporación Gustavo Matamoros (125%), a organismos de deporte aficionado (125%); a proyectos de investigación científica y tecnológica (125%)
2. Inversiones	
2.1 Sector agropecuario	Inversiones en nuevas plantaciones de reforestación, pozos y silos y en desmonte, riego, desecación
2.2 Sector de hidrocarburos	El factor especial de agotamiento en explotación (15%); adición al factor especial de agotamiento: 3%, y exención del 10% anual, adicional al período de agotamiento normal establecido
2.3 Otros sectores	En control y mejoramiento del medio ambiente. En apertura de nuevas librerías
3. Provisión de Deudas	Difícil cobro: Individual: hasta el 33% de la deuda vencida; General: entre 5% y 15% del total de deuda, según tiempo de vencimiento; deudas perdidas realmente: 100%. Sector Financiero: 100% provisión individual de cartera vencida. Bienes recibidos en dación de pago y contratos leasing: porcentaje creciente entre 2000 y 2004. En adelante: 100%.
4. Otras	Impuestos: Industria y comercio, predial, vehículos, registro y anotación, timbre (80%).

Fuente: Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas

CONCLUSIÓN

El gobierno del presidente Uribe ha anunciado una tercera reforma tributaria en un lapso de dos años. Ha sido evasivo en comprometerse con una reforma estructural del régimen tributario, no obstante las voces de un amplio sector de congresistas y las recomendaciones de la Contraloría General de la República y de la Misión de Ingresos de Fedesarrollo. Por el contrario, el gobierno está proponiendo generalizar y aumentar el IVA y gravar las pensiones.

Parece ser que el gobierno del presidente Uribe, obsesionado por la reelección inmediata, no se atreve a tocar las rentas de capital y los enormes privilegios que favorecen los intereses del gran capital. De esta manera, lo previsible es que sigamos observando una situación en la cual el peso del ajuste fiscal continuará recayendo sobre los más pobres, en detrimento de la progresividad y equidad que consagra la Constitución de 1991 en el Sistema Tributario.

La Constitución como obstáculo

Corporación Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo'



Las reformas constitucionales efectuadas o previstas por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, buscan modificar la estructura misma del Estado, incluida la administración de justicia, con el propósito de colocar todas las instituciones bajo la dirección del Ejecutivo. Con ello se recortan elementos esenciales del Estado Social de Derecho y son afectados los avances constitucionales de la Carta del 91.

El actual Gobierno, de manera directa y a través de sus ministros, ha dado a entender que la Constitución Política es un obstáculo para desarrollar su política de seguridad democrática, centrada en la lucha contra el terrorismo. Por tanto, muchas de sus acciones implican, de una u otra forma, el desmonte de la Carta del 91. Es propio de gobiernos autoritarios buscar gobernar *libremente*, sin ataduras constitucionales y con el mínimo de control de los demás poderes públicos, acomodando la Constitución y la ley a sus políticas e intereses inmediatos.

Así, tal como el Presidente lo entiende, para el desarrollo de un Estado Comunitario se requiere un poder nacional centrado en la seguridad, cuya base sea una simbiosis entre el Estado y el ciudadano, basada 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.

A continuación, presentamos una síntesis de las reformas a la Constitución de 1991 –unas aprobadas, otras fracasadas y otras en trámite– que dan fe de esa tendencia a dismantelar la Constitución, al igual que algunas iniciativas legislativas en la misma dirección.

ESTADO DE EXCEPCIÓN PERMANENTE

Uno de los avances más preciados de la Carta de 1991 fue la eliminación del Estado de Sitio¹. Éste consistía en concentrar facultades legislativas en

el Presidente, mediante decretos que reemplazaban en la práctica al Congreso, otorgaba facultades para intervenir el poder judicial; incluso posibilitaba el juzgamiento de civiles por Tribunales Militares, o daba paso a figuras muy cuestionadas como la justicia secreta (jueces, fiscales y testigos sin rostro, con distorsionadores de voz y abogados litigando frente a un espejo).

Desde el comienzo de su mandato, el presidente Álvaro Uribe Vélez reedita esta tendencia a concentrar poderes: declaró el estado de excepción, denominado Conmoción Interior, a los cuatro días de su posesión². Bajo su amparo, regresó a la política de concentrar poderes legislativos en el Presidente y de afectar el Poder Judicial: se crearon nuevos impuestos para la guerra³, se recortaron derechos y libertades con nuevas normas penales dictadas por el Presidente en materia de delitos relacionados con el hurto de gasolina⁴, y se crearon las *zonas de rehabilitación*, verdaderas zonas de guerra o de orden público⁵ en donde el poder civil queda supeditado al poder militar (figuras que ya habían sido declaradas inconstitucionales por la Corte en fallos anteriores).

Pero la división y contrapeso de poderes funcionó, y la Corte Constitucional declaró inexecutable varios decretos presidenciales, como el Decreto que prorrogaba la Conmoción Interior, por considerarla injustificada. Esto causó mucho malestar en el Gobierno, y por ello se afianzo la idea de reformar la Constitución.

Como reacción a estos fallos, el Ejecutivo busca, por vía de la reforma constitucional, ampliar sustancialmente el ámbito de acción presidencial mediante la eliminación del control judicial a los estados de excepción, y la reducción de las facultades de la Corte Constitucional, propuesta que no ha pasado en el Congreso. El Gobierno pretende decretar el estado de excepción permanente, de tal manera que las medidas que recorten derechos y libertades y la afectación de los demás poderes públicos no sean inconstitucionales. Esta segunda pretensión fue aprobada por el Congreso, en lo que se ha conocido como Estatuto Antiterrorista, mediante el Acto Legislativo No 02 de diciembre 18 de 2003⁶

Con el apoyo de la bancada uribista al mencionado Acto Legislativo, se modificaron los artículos 18, 24, 28 y 250 de la Constitución. Así, se sustituye el espíritu constitucional que buscaba que los estados de excepción fuesen temporales y no permanentes, se elimina también el impedimento constitucional de que los militares tengan funciones judiciales frente a civiles, es la llamada militarización de la justicia, que de paso va en contravía de las recomendaciones de diferentes instancias de la ONU⁷ y de la OEA⁸, que en diversos informes y recomendaciones exigen que no se otorguen atribuciones judiciales a las fuerzas militares. Además, se revive la figura de las detenciones administrativas de la Constitución de 1886, ahora hasta por 36 horas, figura que históricamente ha facilitado las desapariciones forzadas y la tortura.

En desarrollo de la militarización de la justicia, se permite hacer allanamientos o registros domiciliarios sin orden judicial⁹, interceptar comunicaciones sin orden judicial¹⁰, y lo más peli-

- 1 Artículos 212 al 215 de la C.N. Imprimen un carácter temporal a los Estados de Excepción.
- 2 Decreto 1837 de Agosto 11 de 2002 por medio del cual se Declara el Estado de Conmoción Interior en todo el Territorio Nacional.
- 3 Decreto 1838 de Agosto 11 de 2002, Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática.
- 4 Decreto 44.910 del 23 de agosto de 2002, por el cual se adoptan medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales y se dictan otras disposiciones.
- 5 Decreto 2002 de 2002, Por el cual se dictan medidas para el control del orden publico y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación.
- 6 Al cierre de la edición de este artículo, se anunció la Sentencia de la Corte Constitucional mediante la cual se confirma la existencia de vicios de forma en el trámite de dicha Reforma Constitucional. Por lo que tanto el Gobierno como el Congreso deberán tramitarla integralmente, para que la Corte Constitucional se pronuncie de fondo sobre su exequibilidad. Aunque este proceso podría durar otros dos años, no es muy factible que cambie sustancialmente el sentido de lo que nuevamente se someta a aprobación, lo que mantiene la vigencia de los argumentos aquí planteados.
- 7 Entre otros órganos de ONU, el Comité de Derechos Humanos, Examen de informes presentados por Estados Partes, Documento CCPR/C/79/add.75, de abril de 1997, párrafo 23.
- 8 Entre otros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9, Rev. 1, Cap. V, E, Párrafo 9. Que el Estado adopte medidas para asegurar que las Fuerzas Militares no ejerzan influencia en la justicia penal, ni en procesos penales individuales.
- 9 Acto Legislativo 02 de 2003, artículo 2 que modifica y adiciona el artículo 28 de la C.N. dice *"Una ley estatutaria reglamentara la forma en que, sin previa orden judicial, las autoridades que ella señale puedan realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, ..."*.
- 10 El artículo 15 de la C.N. tiene un nuevo texto introducido por el artículo 1 de acto legislativo 02 de 2003, que dice *"con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas, una ley estatutaria reglamentara la forma y condiciones en que las autoridades que ella señale, con fundamento en serios motivos, puedan interceptar o registrar la correspondencia o demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación ..."*

grosso: dar facultades de policía judicial a las fuerzas militares¹¹, lo que incluye las prácticas de pruebas como interrogatorios, entre otras, no de manera excepcional, sino permanente. Con ello, el riesgo de desviar o manipular las investigaciones es muy elevado. La justicia se convierte así en un instrumento de guerra contra los opositores y a la vez un mecanismo de impunidad frente a los crímenes cometidos desde el poder y con ocasión del conflicto. Algo muy peligroso en un país en el que de los 19 homicidios diarios que se cometen, en el marco del conflicto, cinco son en combate y catorce son de civiles que no tienen que ver con el conflicto armado.

Esto prácticamente nos coloca en Estado de Sitio permanente. Prueba de ello es que el Acto Legislativo, al final del Parágrafo 2º, dice: "Las funciones a que se refieren el inciso 4º del artículo 15, el inciso 4º del artículo 28, y el parágrafo 2º del artículo 250 que se introducen por el presente acto legislativo se conferirán por el termino de cuatro (4) años, prorrogables por la mayoría absoluta del Congreso de la República." Es como si el Congreso decidiera derogar la Constitución durante cuatro años.

Adicionalmente, esta reforma permite el empadronamiento de la población y el control del traslado de la misma¹². Mediante estos listados se busca facilitar el control de la población; pero su mala utilización puede generar más violaciones a los derechos humanos.

Las ONG de derechos humanos demandaron este acto legislativo, demanda que cursó ante la Corte Constitucional, que a la postre la declaró inconstitucional por vicios de forma, sin pronunciarse aún sobre el fondo. En el documento presentado se afirmaba:

"El acto legislativo 02 de 2003 constituye una derogatoria de aspectos consustanciales a la Constitución, pues desconoce la cláusula de Estado social de derecho y estructuras fundamentales a ella, así como deroga normas reconocidas en tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad. En primer lugar, esta norma vulnera aspectos

fundamentales de la Constitución Política (punto 1.1) a saber: la separación de poderes (punto 1.1.1); la primacía de los derechos inalienables de la persona (punto 1.1.2) y la prohibición de que autoridades militares investiguen a personas civiles (punto 1.1.3). En segundo término, el acto legislativo en su conjunto quebranta normas de tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad (punto 1.2.1) como el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal independiente e imparcial (punto 1.2.1.a); las normas que rigen la declaratoria y ejercicio de los estados de excepción (punto 1.2.1.b); el principio de distinción entre personas civiles y combatientes (1.2.1.c); y el principio pro homine del derecho internacional (1.2.1.d). Además, el articulado viola normas específicas de los tratados (punto 1.2.2) como el derecho a la libre circulación (punto 1.2.2.a); el derecho a la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio y correspondencia (punto 1.2.2.b); y el principio de estricta reserva legal en la reglamentación de los derechos fundamentales (punto 1.2.2.c)".

LA REFORMA A LA FISCALÍA

En diciembre 19 de 2002 se aprobó el Acto Legislativo No 03 norma vigente, por la cual se reformaron los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución. Con dicha reforma, la Fiscalía pierde las facultades de Juez de Instrucción, cen

11 Acto Legislativo 02 de 2003, Artículo 4, que adiciona un parágrafo al artículo 250 de la C.N. que dice "Para combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública, y en aquellos sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda acudir en forma inmediata o donde el acceso de los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público, la Fiscalía General de la Nación conformará unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las Fuerzas Militares,...."

12 Acto Legislativo 02 de 2003, artículo 2, que modifica el artículo 24 de la C.N. dice "El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley que se expida para el efecto".

trándose en la acusación¹³. Sin embargo, se le dejó nuevamente, aunque por vía de excepción, la posibilidad de ordenar y realizar capturas, hacer allanamientos o registros domiciliarios, e interceptar comunicaciones¹⁴. Es decir, que en últimas mantiene funciones judiciales, cuya existencia era el pretexto de la reforma.

Pero, más allá de esta paradoja, la reforma rompe el espíritu de la Constitución de 1991: politiza la justicia al establecer que el Fiscal General, de manera libre, designa y desplaza a los funcionarios de las investigaciones y procesos. Lo que llevará a que los procesos e investigaciones se conduzcan de manera subjetiva y sin independencia, ya que el criterio y la posición que las altas esferas de la Fiscalía asuman en un determinado caso, primarán sobre el criterio de cada uno de los funcionarios, en virtud del principio de jerarquía.

Igualmente, se eleva a la categoría de precepto Constitucional un mecanismo de impunidad que desarrollará la Ley: el *principio de oportunidad*¹⁵. Éste consiste en la posibilidad de suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal de un determinado delito, dentro del marco de la política criminal del Fiscal y del gobierno de turno. Situación que tiende a agravarse, pues en la nueva Ley de Procedimiento Penal se establece que el Fiscal, conjuntamente con el Presidente, ejercerán este **veto** frente a determinadas investigaciones¹⁶. Así, investigaciones penales, dentro de las cuales pueden caer graves casos de corrupción o de crímenes de Estado, pueden ser desechadas con este novísimo mecanismo que facilita la impunidad, quebrantando de manera contundente la autonomía e independencia con que deben funcionar las ramas del poder público.

EL RECORTE A LAS FACULTADES DE LA CORTE

El Gobierno, mediante el Proyecto de Acto Legislativo del 29 de octubre de 2002, que fue retirado antes de surtir el respectivo trámite, buscaba modificar parcialmente el artículo 242 de la Constitución para limitar a la Corte Constitu-

cional en su independencia. Resalta el intento de modificar sus funciones frente al control de los Estados de Excepción. Por ejemplo, se pretendía limitar el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los decretos, relativos a aspectos de forma. Con ello, tal como acontecía antes del 91 con la Corte Suprema, se pide al Alto Tribunal una mera labor notarial, verificando que los Decretos lleven la firma del Presidente y sus ministros, pero sin pronunciarse sobre el fondo del asunto. Esto es, si existen o no las causas que ameritan declarar un Estado de Excepción, o si las medidas adoptadas pueden violar la Constitución por desconocer derechos y libertades fundamentales.

En este mismo proyecto se propone limitar la acción de inconstitucionalidad, que es un mecanismo que busca armonizar las leyes, la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, se elimina la posibilidad de demandar leyes después de dos años de su expedición; se elimina también la facultad que 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; impide que los fallos se extiendan a otras normas concordantes que no hayan sido demandadas de manera expresa; y se prohíbe que la Corte dé órdenes a las autoridades a través de sus sentencias.

13 Una de las críticas a la figura de la Fiscalía es que ésta, a la vez que hacía la acusación por los delitos aportando las pruebas de responsabilidad penal, también profería actos de juez de instrucción, como imponer medidas de aseguramiento, detención de personas, calificar los procesos llamando a juicio, entre otras facultades que se consideran excesivas en un modelo acusatorio.

14 Artículo 2 del acto legislativo 03 de 2002, en el párrafo final del inciso primero permite de manera excepcional realizar capturas, al igual que el numeral 2 de este artículo dice que puede "Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el Juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuara el control posterior respectivo".

15 Acto Legislativo 03 de 2002, Artículo 2 que modifica el artículo 250 de la C.N. que dice que el Fiscal "No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, ..."

16 Artículo 66 sobre la titularidad y obligación de la acción penal, del Nuevo Código de Procedimiento Penal.

En el mismo proyecto se atacaba la Acción de Tutela, mecanismo por excelencia para la defensa de todos los derechos humanos, incluyendo los civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Permanentemente, la tutela ha sido cuestionada durante este Gobierno, que no ha ahorrado esfuerzos para impulsar su abolición o limitación. Quizás porque es una herramienta que acerca a todos y cada uno de los ciudadanos a la administración de justicia, permite que el pueblo participe activamente en la defensa de sus derechos, oponiéndolos a las diferentes violaciones y abusos que se cometen en los diferentes niveles del poder público y privado.

En concreto, las pretensiones de reforma van desde el condicionamiento de las órdenes de tutela a la posibilidad jurídica y económica de cumplirlas, hasta la eliminación de las tutelas que supongan alteraciones de leyes, ordenanzas o acuerdos del plan de desarrollo o de los presupuestos nacional, departamental o territorial. En últimas, se trata de evitar fallos que amparen derechos económicos, sociales y culturales, y que requieran desembolsos y asignaciones presupuestales, que en la práctica son la mayoría.

EL FALLIDO REFERENDO POPULAR

Otra de las estrategias del Gobierno para reformar la Constitución fue la convocatoria de un Referendo, realizada en octubre de 2003¹⁷. A la postre, la iniciativa fracasó al no alcanzar el número suficiente de votos por el sí en cada uno de los puntos propuestos. Sin embargo, el proceso concentró un gran esfuerzo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, quien personalmente colocó toda su energía y carisma en su promoción, además de millonarias sumas del presupuesto nacional.

Inicialmente, se preveían reformas como las siguientes: transformaciones en la Defensoría del Pueblo y en la defensa pública, afectando su presupuesto, iniciativa que no pasó en el Congreso; reducción del Congreso a una sola cámara, afectando la democracia participativa¹⁸; congelamiento

inmediato y a futuro de los salarios y las pensiones de los servidores públicos¹⁹; supresión de las Contralorías²⁰, sobre lo que ahora nuevamente se insiste por vía legislativa; supresión de las Personerías Municipales²¹ (inicialmente de todas, y luego de las más importantes).

LA REELECCIÓN INMEDIATA

En otro proyecto de Acto Legislativo, aprobado hasta ahora en cinco de ocho debates en el Congreso, el Gobierno y la bancada uribista buscan reformar la Constitución para posibilitar la reelección inmediata del Primer Mandatario. El Ministro de Gobierno y de Justicia, y el propio Presidente, se han puesto a la cabeza de esta iniciativa.

Los deseos de perpetuarse en el poder no son nuevos en el continente; basta recordar la historia de Alberto Fujimori en el vecino país de Perú. Además de los rasgos autoritarios que implica la reelección, el mismo proyecto hace poner en duda la intención de gobernar a favor de los intereses del país, pues implica una utilización del ejercicio del poder para cambiar las reglas del juego previstas en la Constitución, las cuales le permitieron el acceso democrático a la Presidencia. Por lo demás, tanto el Presidente como sus ministros incurren de manera flagrante en el tipo penal que prohíbe a los servidores públicos la intervención en política, pues están prácticamente en campaña, incluso antes de la reforma constitucional que piensan imponer desde sus mayorías.

En la historia nacional, durante el siglo XIX la reelección ha sido exitosa durante dictaduras y gobiernos cívico-militares: son los casos de los tres gobiernos del general Mosquera y los

17 Este referendo fue aprobado mediante la Ley 796 de 2003. Y sometido a control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional que declaró inexecutable los numerales 10,16,17 y 19 del artículo 1º, en sentencia del 9 de julio de 2003.

18 Punto 5o de la versión inicial del Referendo.

19 Ley 796 de 2003, por la que se convoca el referendo artículo 1º, pregunta 8.

20 Ley 796 de 2003, por la que se convoca el referendo artículo 1º, pregunta 9.

21 Ley 796 de 2003, por la que se convoca el referendo artículo 1º, pregunta 10, que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

dos gobiernos de Rafael Núñez. En el siglo XX se dio una sola vez, en un gobierno liberal progresista: el de López Pumarejo. Ha habido intentos de reelección desde gobiernos militares, como en el del general Reyes en 1910 y en la dictadura de Rojas Pinilla en 1953. Apuntamos ya que el presidente Álvaro Uribe representa un retorno a los ideales de la Constitución centralista de 1886 y a modelos anteriores, abanderando una propuesta que va en contravía de los postulados de la Constitución de 1991, a todas luces más proclive a la democracia y al desarrollo.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS QUE PROPICIAN LA IMPUNIDAD

El Estado colombiano adquirió ante la comunidad internacional el compromiso de desmontar los grupos paramilitares, como está consignado en innumerables informes de la ONU²², la OEA²³ e incluso del Departamento de Estado de USA. Igualmente, prestigiosas ONG Internacionales de derechos humanos han elevado al unísono esta recomendación, dentro de otras prioridades, como la depuración de la fuerza pública, para solucionar la crisis de derechos humanos y la crisis humanitaria que ha costado miles de víctimas al pueblo colombiano.

Con el Decreto 128 de 2003, el presidente Álvaro Uribe Vélez posibilita la "entrega" o legalización de la situación de los paramilitares y guerrilleros, no en el marco de un proceso de paz, sino buscando su desmovilización como desertores e incluso como delatores²⁴. Se les da un indulto de facto²⁵, constituyendo así un mecanismo que garantiza impunidad y beneficios económicos por colaboración con la justicia a los reincorporados²⁶.

Según cifras oficiales, el Gobierno ya reincorporó a través del Ministerio de Defensa, que maneja el programa, por lo menos cinco mil personas que, de manera individual se han acogido. No se trata de un proceso de paz sino de una estrategia de guerra que incorpora estos combatientes para que sigan en la guerra, como delatores e informantes de la fuerza pública o de la Fis-

calía. Esto sin contar las personas que se incluyen en estos procesos como un modo de ganarse la vida, los "colados" que ante la miseria y la pobreza se hacen pasar por guerrilleros o paramilitares para obtener beneficios. Ya se han presentado en las calles las primeras manifestaciones y enfrentamientos entre estos reincorporados y la policía antimotines, porque el Gobierno no cumple con los beneficios ofrecidos.

Si bien el Decreto 128/03 favorece la impunidad, es insuficiente para la desmovilización de todos los paramilitares, porque con esta norma sólo se pueden reincorporar los paramilitares de bajo rango, que no están siendo procesados. Lo que no significa que no hayan cometidos crímenes atroces, sino que no han sido condenados por ellos, no han confesado sus crímenes ni aparecen públicamente como comandantes.

Paralelamente, avanza la discusión sobre el proyecto de ley de alternatividad penal. Al comienzo, se pretendía impartir penas alternas, casi irrisorias, sin detención, y con suspensión de las condenas. A raíz del debate y de las críticas de varios sectores sociales, ahora se ha propuesto que las penas se paguen en sus casas, en sus fincas o en la ciudad. Incluso, se diseñó la posibilidad de imponer como pena alterna un pago para el fondo de reparación a las víctimas, o transferirles parte de sus mal habidos bienes, lo que caerá muy bien a los narcotraficantes que se están alistando para, de paso, legalizarse y legalizar sus bienes. De continuar con esta vía, la ley será una burla a la justicia y una afrenta a las víctimas de las miles de violaciones a sus derechos humanos.

22 Entre otros tenemos: Relator Especial Sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. ONU. E/CN.4/1990/22/Add. 1, Párrafos 64-67: Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Declaración de Presidencia, 1998 párrafos 12,16: Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/CN.4/2000/11, párrafo 187.

23 Entre otros: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/SER.L/V/II.102, Doc. 9 Rev.1, Capítulo IV, I, párrafos 6 y 7.

24 Decreto 128 del 22 de enero de 2003. Ver artículos 1º, 9º y 10º.

25 Decreto 128 del 22 de enero de 2003. Ver artículo 13º Beneficios jurídicos indulto, suspensión condicional de la ejecución de la pena, cesación de procedimiento, preclusión de la instrucción o resolución inhibitoria según el estado del proceso.

26 Decreto 128 del 22 de enero de 2003. Ver artículo 9º beneficios económicos por colaboración con la justicia.

Lo que no hace sino continuar lo que viene sucediendo desde hace tiempo. Pues para la reinserción no se exige a los paramilitares confesar sus crímenes, ni dar pistas sobre los desaparecidos, ni describir sus conexiones con las autoridades civiles y militares, ni devolver los bienes a los desplazados garantizándoles un retorno en condiciones de seguridad, ni mucho menos hay alguna posibilidad de realizar investigaciones ni juicios imparciales. Se trata de que reinen la impunidad y el perdón absoluto. Se prohija un auto perdón entre los que los crearon, apoyaron, armaron, encubrieron y financiaron grupos paramilitares.

Aunque, supuestamente, el Proyecto de Ley de Alternatividad Penal que actualmente se discute ha acogido las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el fondo opera el mismo mecanismo de impunidad o ley de punto final; se mejora la definición de víctimas, se amplía el concepto de reparación integral, se duplica a diez años el tiempo de prueba, la detención se enfoca como una restricción geográfica de la libertad (¿una detención simbólica?), y se mejora lo que tiene que ver con los compromisos de los reincorporados con el derecho a la verdad de las víctimas, entre otras arandelas que le dan mas presentación a la ley, pero no se puede ocultar el sendero de la impunidad que propicia este Gobierno.

Muchos consideramos que este proceso, como está planteado, está condenado al fracaso. No puede haber paz ni reconciliación sin responsabilidades y sin verdad, y en este proceso hay muchas verdades que no se dicen. Además, el papel de los Estados Unidos es definitivo en este proceso, por el tema de la extradición: los paramilitares han sido declarados organización terrorista y sus comandantes están pedidos en extradición. Paralelamente, toda la política de ese país gira en torno a su cruzada antiterrorista y la lucha contra el narcotráfico. Será difícil entonces conciliar la pretensión de los comandantes paramilitares, de no pagar un día de cárcel, con la realidad geopolítica del mundo actual.

En el fondo, asistimos al agotamiento de un modelo de contrainsurgencia que sigue teniendo muchas raíces en los niveles local y regional. Aunque hoy es más rentable fortalecer la fuerza pública en el marco de la lucha antiterrorista, el problema es cómo hacer para que los paramilitares no hablen y muestren los vínculos con tantos sectores de poder. Todo indica que en este momento histórico sólo hay dos caminos perversos, y ambos llevan al fracaso, con gran responsabilidad política para este Gobierno: un escenario es la impunidad, que se torna imposible, y otro camino es atacarles para que no hablen, como aconteció con la banda de La Terraza y como hacen hoy con el aniquilamiento del bloque Metro, entre otros. Lo cual sólo generará mayores escenarios de violencia, el país será conducido a la paz de los sepulcros.

Otra pregunta que surge es por qué el Gobierno, que ha logrado neutralizar a las Farc en cuanto a toma de poblaciones, voladura de oleoductos, control de carreteras y acciones militares, sin estar en proceso de diálogo ni de cese de hostilidades, no ha logrado el mismo efecto con los paramilitares, con quienes se ha sentado a dialogar, a quienes les concedió indultos mediante el Decreto 128/03, y a los que les concede una zona de ubicación en donde están sus comandantes.

Otro mecanismo que puede propiciar la impunidad es el nuevo Código de Procedimiento Penal, aprobado por Cámara y Senado en junio de 2004, y que fue devuelto antes de la Sanción Presidencial para hacerle algunos ajustes. Consta de 533 artículos y se ajusta a la reforma constitucional de la Fiscalía, aprobada mediante la reforma constitucional mencionada del Acto Legislativo No 03 de 2002.

Lo más cuestionable desde el punto de vista de los derechos humanos, es que el procedimiento penal excluye la existencia de la Parte Civil²⁷, que posibilitaba la representación de las

27 Nuevo Código de Procedimiento Penal aprobado por el Congreso en junio de 2004, actualmente para sanción Presidencial, en el Título IV sobre partes intervinientes, Capítulo IV reduce el concepto de parte al de víctima, y en el artículo 101 y siguientes habla del incidente de reparación integral, no hay Parte Civil para buscar verdad y justicia.

víctimas en el proceso penal, mediante un apoderado judicial que coadyuva en el desarrollo de la investigación penal, norma que quiebra de manera abierta los derechos de las víctimas y la posibilidad de acceder a la verdad y la justicia dentro de las investigaciones penales, es un gran retroceso que va en contra de la propia Constitución y de los tratados internacionales. La finalidad, sin duda, es facilitar la impunidad.

DE OTROS PROYECTOS QUE AFECTAN LOS DERECHOS HUMANOS

Existen otros proyectos de ley impulsados por el Gobierno, que por espacio solamente reseñamos. Aclaramos que son sólo proyectos, y hasta ahora no han sido aprobados; pero marcan una tendencia sobre lo que se espera en futuras legislaturas:

Proyecto de Ley No 22 de 2003, que insiste en la Ley de Seguridad Nacional. Con ella se busca involucrar a la población civil en el conflicto, como ya se hace con los más de cinco millones de informantes reclutados por el actual Gobierno; incorpora al sistema a las empresas privadas de vigilancia y seguridad; busca que los empresarios presten hasta por nueve meses a sus trabajadores que, de manera voluntaria, quieran estar en este sistema de seguridad; y propone buscar en los profesionales de la reserva del Ejército y de la Policía, servicios profesionales voluntarios en seguridad y defensa.

El proyecto de Ley 79 de 2002, que busca permitir el uso de armas y municiones de guerra por civiles. Aunque no es de iniciativa gubernamental, fue concertado entre el Congreso, el Ministerio de Defensa y la Industria Militar, estimulando a su vez entidades de seguridad privadas, por el estilo de las Convivir, con armas de guerra, trasladando nuevamente a civiles el manejo de la seguridad, y renunciando nuevamente al monopolio de las armas de guerra que tantos males ha traído al país.

El proyecto de Ley 19 de 2003, que modifica normas relativas al Servicio Militar Obligatorio. Lo más gravoso de este proyecto es elimi-

nar las discriminaciones de raza o sexo en el servicio militar, lo que llevaría a un reclutamiento obligatorio de mujeres, de acuerdo a los dictados del Gobierno Nacional. También afectaría a los pueblos indígenas, que cada vez estarían más compelidos a prestar el servicio militar. Igualmente, establece normas relativas a los desplazados y el servicio militar obligatorio, lo que hará muy gravosa la situación de las víctimas, que a la vez serán parte en el conflicto armado que tantos daños les ocasiona.

Finalmente, el Gobierno insiste en descalificar y controlar a las ONG. A la política de diversos pronunciamientos contra ellas, se suma también una iniciativa legislativa: el Proyecto de Ley 105 de 2003, que intenta crear un Sistema Nacional de Cooperación Internacional. Se trata de afectar la autonomía de las ONG, ajustando sus actividades a las políticas estatales en materia de cooperación internacional.

En conclusión, las reformas de la Constitución de 1991, las leyes y otras iniciativas muestran el espíritu regresivo y autoritario del actual Gobierno. Si se aprueba la reelección y si el Presidente es reelegido, sin duda tendremos ya no sólo cuatro años perdidos para la paz y la vigencia de los derechos humanos, sino dos vigencias perdidas. Al igual que un gran cambio en las instituciones y en la estructura del Estado, que nos devolverá a las formas de Gobierno del siglo XIX, más centralista y con el Estado al servicio del Soberano (presidente) y no del Pueblo. Es decir, cada vez más alejados de un Estado Social de Derecho.

Gasto público y derechos sociales

Ricardo Bonilla González*



Los derechos sociales pueden ser satisfechos por operaciones de mercado o por intervención estatal. La acción pública provee bienes no mercantiles a todas aquellas personas cuyo limitado poder de compra les impide acceder a los bienes que abastece el mercado. La iniciativa privada, por el contrario, abastece bienes comercializables destinados a quienes tienen capacidad de compra, por lo tanto, no son bienes de libre acceso para todos los ciudadanos. Una cobertura universal y equitativa implica combinar los dos mecanismos, de tal manera que la iniciativa privada provea una parte y la acción pública garantice el acceso de quienes no puedan pagarlo. Sin embargo, no todos los derechos sociales pueden ser satisfechos desde la acción pública, algunos dependen de la capacidad de expandir el mercado y ofrecer oportunidades a mayor número de colombianos. (Stiglitz 1988, Albi et al 1997).

Necesidades básicas como salud y seguridad social, educación, saneamiento ambiental,

agua potable, vivienda, cultura, recreación, deporte y otros servicios sociales se satisfacen con la combinación de los dos mecanismos señalados; el papel de la acción pública es determinante para garantizar el acceso de los desposeídos. Otras necesidades, como las de alimentación y acceso a otro tipo de bienes de mercado, se satisfacen con algún mecanismo de generación de ingresos o con la asistencia pública, en el caso de la extrema pobreza. La generación de ingresos está amparada en el derecho a un trabajo digno. Allí la acción pública se limita a crear condiciones propicias para que los ciudadanos trabajen, desarrollen su iniciativa creando empresas y generando oportunidades de empleo, en fin, ocupando productivamente su tiempo. La intervención pública en la generación de empleo es muy limitada, y su papel mayor es propiciar políticas de desarrollo productivo y de redistribución del ingreso. (Kliksberg 1996, Hoang-Ngoc 2000).

* Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia.

El análisis del presupuesto general de la Nación, PGN, debe enmarcarse, en la perspectiva de la construcción de la equidad social, en la satisfacción de las anteriores necesidades. En el PGN se expresan las directrices de redistribución de los recursos administrados por la Nación, sus prioridades y alcances en materia de cobertura y equidad. El PGN se alimenta de los recursos suministrados por los ciudadanos al Estado, bajo la forma de impuestos u otras contribuciones fiscales y parafiscales. Por lo tanto, depende, en primera instancia, de la capacidad tributaria del país y la eficiencia en los recaudos. La distribución del PGN o del gasto público revela los diferentes destinos y prioridades. Una de ellas es el gasto social, con las consecuentes partidas para salud, educación y demás necesidades. Otras partidas le competen, y revelan la complejidad de las relaciones al interior del Estado: gasto militar y servicio de la deuda pública.

La acción pública en beneficio de los derechos sociales tiene, entonces, tres grandes limitaciones de orden presupuestal: a) el tamaño de los ingresos, b) los requerimientos de gasto militar y c) los vacíos del financiamiento que dan origen al servicio de la deuda pública. La restricción de ingresos actúa para todas las iniciativas del Estado y obliga a establecer prioridades que no siempre concuerdan con las necesidades, de tal manera que una baja capacidad de recaudo limita la capacidad de respuesta frente a las crecientes necesidades sociales. Lo contrario debería suceder cuando los recaudos crecen y el Estado tiene mayor capacidad de resolver los problemas derivados de la pobreza y exclusión de los derechos sociales. El gasto militar es el primer competidor de los limitados recursos potencialmente destinados a resolver problemas sociales. En algunos países, por claras estrategias armamentistas, se prefiere comprar tanques y aviones antes que medicamentos y útiles escolares. (Samuelson 1973, Renner 1997). En Colombia existe el argumento de la guerra, la estrategia de "seguridad democrática" tiene el efecto de priorizar el gasto en soldados sobre médicos y educadores. (Estrada 2001, **DNP**). El servicio de la deuda pública es el otro gran competidor de los recur-

sos. Éste se deriva del desorden en el financiamiento pasado y en la "bola de nieve" que significa endeudarse para pagar otra deuda.

Para el año 2004, el PGN colombiano es de \$77,6 billones de pesos¹, de lo cuales \$27,8 se destinan a cubrir servicios de la deuda pública interna y externa, y \$8,5 billones se destinan a cubrir actividades de defensa y seguridad nacional. Es decir que el 46,8% del presupuesto está comprometido en variables que contribuyen poco, o casi nada, a la solución de los problemas sociales y el fortalecimiento de los derechos humanos. La distribución de los \$41,3 billones restantes cubre todo el portafolio de obligaciones y actividades del Estado, desde las relacionadas con el funcionamiento de la administración pública, hasta los programas de desarrollo y política social. Los primeros programas se llevan 8,3 billones, tanto como el gasto militar. Los 33 billones restantes corresponden a una versión ampliada de la llamada política social.

Esta distribución presupuestal coincide con la de los dos años anteriores (ver cuadro). Para el 2004, el PGN aumentó en \$10 billones corrientes respecto al del 2003 y \$12 billones corrientes respecto al 2002. A primera vista, el incremento del PGN en el 2004 (14,5%) es un esfuerzo por mejorar las asignaciones para transferencias (23,9%) e inversión (13,3%). Nada más equivocado. El aumento en las transferencias es un evento circunstancial y de manejo del flujo de caja originado en el hecho de que durante el 2003 solamente se giraron once mesadas, las correspondientes a los meses de enero a noviembre, mientras se presupuesta que en el presente año se deben girar las doce mesadas del año, correspondientes a los meses de diciembre del 2003 hasta noviembre del 2004. La inversión, de otra parte, sigue siendo inferior a la del 2002; de tal manera que la gran sacrificada del proceso de ajuste fiscal, propiciado por el incremento del servicio de la deuda, es la formación de capital.

1 Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Presupuesto Público. Ver: www.minhacienda.gov.co.

El servicio de la deuda fue también el más importante e inflexible rubro de gasto durante los dos años precedentes, \$22,9 y \$25,6 billones en 2002 y 2003, respectivamente. En ambos años superó a las transferencias y triplicó la inversión. Los intereses pagados, interna y externamente, fueron y siguen siendo más importantes que los gastos de personal del sector público no financiero SPNF. El costo del crédito es un factor de inflexibilidad presupuestal que precipita medidas draconianas respecto a la remuneración de los servidores públicos, quienes, en los tres últimos años, recibieron reajustes salariales por debajo de la inflación; mientras los intereses aumentaron al 10,7% y 27,1% entre cada año. La tasa de interés con que el Gobierno contrató los créditos más recientes está por encima de la DTF, es muy onerosa y cada peso de más representa una asignación menor para responder por los derechos sociales. No hay evidencia de cambio en esta tendencia para el corto plazo, sobretodo cuando

el presente Gobierno aumentó en \$30 billones el endeudamiento público en los 16 primeros meses de gobierno².

La política social no es homogénea e incluye rubros diversos: los más importantes son los desembolsos para cubrir pensiones y cesantías (\$12 billones), educación (\$9 billones) y salud (\$6,7 billones), que sumados representan \$27,7 billones, algo menos que el servicio de la deuda pública. Otros programas de atención prioritaria tienen partidas más pequeñas, tales como la atención a la familia, niñez y juventud (\$2,07 billones); la atención a la población vulnerable (\$1,08 billones); vivienda (\$0,9 billones), y cultura, recreación y deporte (\$0,6 billones), para un total de \$4,7 billones. Apenas un poco más de la mitad del gasto militar. El gasto social viene creciendo y su distribución se concentra cada vez más hacia el rubro de pensiones y cesantías, sobre las cuales se extiende un manto de duda acerca de su carácter social universal, equi

Presupuesto general de la Nación 2002-2004					
Miles de millones de pesos					
CONCEPTO	VALOR APROPIACIONES			VARIACIÓN	
	2002	2003	2004	03/02	04/03
FUNCIONAMIENTO	33.068	34.103	40.667	3,1	19,2
Gastos de Personal	7.372	7.895	8.427	7,1	6,7
Gastos Generalesd	2.300	2.150	2.571	(6,5)	19,6
Transferencias	22.863	23.521	29.153	2,9	23,9
Operación Comercial	534	536	516	0,4	(3,7)
SERVICIO DE LA DEUDA	22.964	25.571	27.772	11,4	8,6
Externa	9.596	11.827	10.553	23,3	(10,8)
Amortizaciones	5.714	7.241	5.106	26,7	(29,5)
Intereses	36.881	4.586	5.447	18,2	18,8
Interna	13.369	13.744	17.219	2,8	25,3
Amortizaciones	8.120	8.224	9.820	1,3	19,4
Intereses	5.249	5.520	7.399	5,2	34
INVERSION	9.710	8.131	9.209	(16,3)	13,3
TOTAL CON DEUDA	65.743	67.805	77.648	3,1	14,5
TOTAL SIN DEUDA	42.779	42.233	49.876	(1,3)	18,1

Comprende el Presupuesto de la Nación y de los Establecimientos Públicos Nacionales.

Fuente: Dirección Nacional del Presupuesto Público Nacional

2 Banco de la República, Estado de la deuda pública diciembre de 2003. Ver: www.banrep.gov.co.

tativo y progresivo. Salud y educación son los derechos sociales más importantes, y requieren la presencia del Estado para garantizar un mayor acceso y equidad. Aun cuando estamos lejos de alcanzar su cobertura universal, ellos están mejor garantizados con el Sistema General de Participaciones, SGP. Los demás programas apuntan a derechos sociales básicos en beneficio de la población menos protegida y vulnerable. ¿Qué tanto se garantizan estos derechos?

El gasto social en pensiones y cesantías no es universal ni equitativo ni social. Las cesantías corresponden (\$1,4 billones) a una figura laboral relacionada con la provisión y traslado de fondos para cubrir la obligación con los funcionarios públicos en las condiciones establecidas desde 1968, cuando se creó el Fondo Nacional del Ahorro. Desde esa perspectiva, este rubro es solamente una obligación de carácter laboral, equivalente a lo que debe hacer el sector privado con sus propios trabajadores, y lo único que tiene de social es el hecho de representar un pago a personas naturales. Las pensiones (\$10,6 billones) tienen una característica similar: representan los compromisos adquiridos por el Estado con sus funcionarios para hacerlos acreedores al derecho de obtener una pensión de vejez al final de sus días; es un rubro creciente dada la magnitud de las personas asumidas y el tamaño de sus mesadas. Este rubro cubre al millón de funcionarios públicos activos, sobre los cuales deben hacerse los respectivos desembolsos para fondear las reservas pensionales, y al medio millón de funcionarios públicos jubilados o con sueldo de retiro, a quienes el Estado paga su mesada.

En materia de atención a la tercera edad, se encuentra la mayor inequidad y baja cobertura del país respecto a derecho alguno. En el país hay 4,5 millones de personas que superan la edad de jubilación, 55 años para mujeres y 60 para hombres, de los cuales hay novecientos mil con algún tipo de pensión, es decir, apenas el 20% de la población objetivo. Por lo tanto, hay 3,6 millones de personas de la tercera edad retirados de la actividad económica, sin ingresos y dependientes de recursos familiares, de la be-

neficencia o de la caridad pública. El total de pensionados del país es de 1,2 millones, de los cuales 300 mil son menores de la edad de jubilación. Muchos de ellos son personas civiles jubiladas a los 45 años o militares en uso de retiro antes de los 40 años, que terminan recibiendo doble ingreso por efectos de trabajar en otra actividad. Estas últimas personas, además de estar por debajo de la edad reglamentaria y en pleno uso de sus capacidades productivas, reciben beneficios durante cuarenta o más años, contra veinte de actividad previa.

Aproximadamente la mitad de los pensionados son ex funcionarios públicos pagados por el presupuesto nacional. La otra mitad provienen del ISS y una porción pequeña, unos quince mil, de los Fondos de Pensiones AFP. Los trabajadores del sector privado cotizan con el ISS o las AFP, y sus pensiones son pagadas por las reservas allí constituidas, de tal manera que no demandan recursos públicos y el PGN del 2004 no refleja ninguna erogación posible hacia ellos. Cuando se acaben las reservas del ISS, en el cuarto trimestre del 2004, el Gobierno deberá adicionar partidas del presupuesto nacional para cubrir el faltante y honrar los compromisos con los afiliados al Seguro Social. En ese momento la desproporción presupuestal se hará evidente, por lo abismal y abrumadora: se tendrán que destinar \$10,6 billones para cubrir las pensiones públicas y \$1,8 billones para cubrir el faltante del ISS, ambos grupos con una población similar.

El gasto social en pensiones no es equitativo, y menos en el caso de un importante número de personas pagadas por el erario público. El Estado colombiano cubre las pensiones de cerca de seiscientos mil personas, entre las cuales se encuentra un pequeño grupo de 1.312 personas con pensiones por encima de los 20 salarios mínimos, límite máximo permitido por la Ley 100/93. Entre ellos no hay ningún dirigente sindical ni luchador popular que haya reivindicado las conquistas sociales. Están, eso sí, muchos dirigentes políticos, militares y del mundo económico. Ellos son: 602 del Fondo del Congreso, es decir ex congresistas o funcionarios del Parlamento, 315 altos funcionarios del Estado y ex

magistrados, 292 militares de alto rango en uso de retiro, 83 ex funcionarios del Banco de la República y 20 más de distintas dependencias públicas, así como ex presidentes, viudas y sobrevivientes de ex presidentes, varios con mesadas de 45 salarios mínimos. Ese grupo cuesta \$209 mil millones, sus beneficios se extienden más tiempo, dado que se jubilan antes y su esperanza de vida es mayor. Gastan el 2,1% del presupuesto asignado para las pensiones públicas, mucho más que los \$79.900 millones asignados a la atención de los 3,6 millones de ancianos vulnerables y sin acceso. (Min.Hacienda, 2004). Ese gasto es un subsidio directo a los altos ingresos, y no tiene nada de social.

El gasto social en educación es el segundo rubro en importancia. La Constitución colombiana y sus leyes reglamentarias elevaron a diez los años de educación obligatoria, período que abarca desde el preescolar o año cero hasta el fin de la secundaria básica, en noveno grado. Para niños y niñas entre 5 y 17 años que se matriculan temprana o tardíamente, la educación media y superior se encuentra por fuera del compromiso constitucional. La inasistencia escolar y la deserción temprana son los grandes problemas a resolver, y en los que el Estado debe aportar los mayores recursos; pues afectan a los más pobres, quienes no pueden matricular o garantizar la estadía de sus hijos en el sistema educativo. Según la Encuesta de Calidad de Vida ECV de 2003³, en Colombia se cuantifica la inasistencia escolar en 1,6 millones de niños colombianos en el rango de edades antes definido, concentrados en los cinco deciles de ingreso más bajos y con efectos diferenciados según la región. En las zonas rurales hay poca presencia del preescolar, se inicia directamente en primaria y se abandona tempranamente en algún grado de la secundaria básica, mientras en áreas urbanas los esfuerzos de escolarización son mayores y la deserción es un fenómeno de adolescentes desorientados y sin ingresos.

El gasto social en educación para cubrir estos niveles educativos es el más representativo (\$6,6 billones), el cual ha permitido mejorar la cobertura y suplir parte de la creciente deman-

da de cupos por parte de niños y niñas que se trasladan desde instituciones privadas. Según la misma encuesta 10,9 millones de niños y adolescentes se encuentran matriculados en Colombia: 82,8% en instituciones públicas y el 17,2% restante en centros educativos privados. De tal manera que la educación básica es abastecida a la manera de un bien público, y quien tiene algún poder de compra superior lo demanda en instituciones privadas.

El reciente incremento de la pobreza ha tenido un doble impacto sobre el sistema educativo: las familias presionan cupos escolares desde la temprana niñez, antes de los cinco años, y hay traslado masivo desde los colegios privados. De tal manera que en los últimos cinco años se crearon 1,8 millones de nuevos cupos escolares, de los cuales 1,1 millones fueron para nuevos estudiantes y 700 mil para cubrir a quienes se trasladaron. Esta nueva presión trasladó las diferencias educativas a la educación media y superior, donde se concentran los mayores niveles de subsidios a los estratos altos y las oportunidades de las familias pobres siguen siendo reducidas.

El gasto social en salud es el tercer componente del PGN. La Ley 100 de 1993 promovió la idea de la cobertura universal a partir de la construcción de un sistema de seguridad social financiado con aportes de trabajadores y empleadores, denominado régimen contributivo, y el funcionamiento de un sistema alterno subsidiado para quienes tienen limitada capacidad de pago. Diez años después, esa cobertura universal está lejos de alcanzarse: 16,7 millones de colombianos se encuentran por fuera del sistema y el presupuesto público se distribuye entre los aportes al régimen contributivo, propio del compromiso con los trabajadores oficiales y empleados públicos, las partidas destinadas a financiar las ARS y sus 11 millones de afiliados, así como los recursos necesarios para seguir sosteniendo los hospitales públicos a donde llegan quienes no están vinculados al sistema. Con una economía que destruye empleos permanen

3 Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003. Cálculos CID – UN.

tes y genera nuevas formas de contratación laboral, el régimen contributivo se expande lentamente y la presión por cupos en el subsidiado crece, dejando dos tipos de problemas por resolver: los errores de exclusión, que involucran a una porción importante de los 16,7 millones de personas por fuera del sistema, y los errores de inclusión, donde colombianos con capacidad de pago usufructúan el subsidio. (Rodríguez et.al., 2002).

En fin, el creciente servicio de la deuda pública y la mayor presencia militar absorben porciones crecientes y voluminosas del PGN. El margen de maniobra para desarrollar gasto social y satisfacer los derechos sociales es estrecho, y se reduce cada vez más. Los gastos en salud y educación se han fortalecido gracias a que están amparados legislativamente por el Sistema General de Participaciones, SGP, y hay directrices claras sobre su destinación. De lo contrario, peligrarían estos derechos sociales. Las pensiones no cubren a la inmensa mayoría de las personas de la tercera edad, que dependen de sus familias, de la beneficencia o de la caridad pública. Sin embargo, tienen la mayor asignación presupuestal dentro del llamado gasto social, y una pequeña minoría goza de beneficios extraordinarios por encima del techo máximo legal. Trazar un camino hacia la equidad implica recortar las pensiones extravagantes y trasladar esos recursos hacia los ancianos vulnerables.

Igualmente, es necesario abordar la evolución de los indicadores que dan cuenta de la evolución de cada uno de los derechos. Es importante señalar niveles de cobertura discriminados por sexo, edad, grupo étnico, condición socioeconómica, entre otros; es decir, indicadores que den cuenta de la aplicación o inaplicación de las características y principios propios de los DESC, como son: universalidad, gratuidad, equidad, igualdad, accesibilidad, interdependencia e indivisibilidad, carácter individual y social, progresividad, irreversibilidad e irrenunciabilidad, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, Emilio, González-Páramo, José Manuel y López Casasnovas, Guillem, "Gestión Pública: fundamentos, técnicas y casos", Ariel Economía, Barcelona, España, 1997.
- Banco de la República, Estado de la deuda pública diciembre de 2003. Ver: www.banrep.gov.co.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2003, cálculos del CID-UN.
- Estrada Alvarez, Jairo, "Plan Colombia: ensayos críticos", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.
- Hoang-Ngoc, Liem, "Les politiques de l'emploi", Editions du Seuil, Paris, 2000.
- Kliksberg, Bernardo, "El rediseño del Estado: una perspectiva internacional", Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública de México, 1996.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto nacional 2004. Ver www.minhacienda.gov.co.
- Renner, Michael, "La transformación de la seguridad", en "La situación del mundo, un informe del Worldwatch Institute", Barcelona, Icaria editorial, 1997.
- Rodríguez, Oscar, Arévalo Decsi y Martínez, Félix, "Ha mejorado el acceso en salud?: evaluación de los procesos del régimen subsidiado", Ministerio de Salud y Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.
- Samuelson, Paul A., "Exposición diagramática de una teoría del gasto público", en "Microeconomía" de Breit, William y Hochman, Harold, Interamericana, México, 1973.
- Stiglitz, Joseph E., "La economía del sector público", Antoni Bosch editor, Barcelona, España, 1988.

Desigualdad y Pobreza

Jorge Iván González*



Jean Ziegler, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, dice: "Sin un examen crítico de las condiciones macroeconómicas que determinan el desarrollo insuficiente de las sociedades del sur de nuestro hemisferio, el debate sobre las medidas que deben tomarse para garantizar la realización del derecho a la alimentación sería un puro ejercicio académico" (Ziegler 2001: 26). Comparto esta opinión. La macroeconomía tiene una incidencia directa en el derecho a la alimentación y, en general, en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Sin una perspectiva de cambio estructural, las políticas remediales de corto plazo no consolidan una dinámica sostenible. Diversos hechos muestran que la política económica impulsada por la administración Uribe no combate la pobreza y, por tanto, riñe con los DESC.

EL CRECIMIENTO Y LA POBREZA

Entre 1997 y el 2003 el porcentaje de pobres medido con la línea de pobreza (LP) subió de 55% a 66%¹. Los años mencionados corresponden a dos momentos muy distintos de la economía colombiana: el PIB per cápita alcanzó su máximo nivel en 1997 y después comenzó a caer; en los últimos tres años se ha estabilizado pero a un nivel considerablemente más bajo que en 1997 (CID 2003). Todavía no se observa una recuperación, y el nivel de ingresos se mantiene en el piso al que cayó en 1998. La pobreza por Línea de Pobreza (LP) es muy sensible al ciclo de la economía y, especialmente, al desempleo y a la pérdida de ingresos. Desde el punto de vista

* Profesor Universidad Nacional de Colombia.
jivangonzalez@cable.net.co

¹ Los valores han sido estimados a partir de las Encuestas de Calidad de Vida (ECV) del Dane realizadas en 1997 y 2003.

del bienestar de la población es mal signo que la incidencia de la pobreza por LP aumente, pero quizás es más escandaloso el que no disminuya más allá del 55% en momentos en que la economía consigue altas tasas de crecimiento. Parecería como si la mitad de la sociedad colombiana estuviera condenada a vivir en condiciones de pobreza, aún en la fase ascendente del ciclo económico. Es inaceptable que la pobreza no se reduzca de manera significativa cuando la economía alcanza su máximo nivel. Estos hechos muestran que existe una *trampa de pobreza* que no se supera únicamente con el crecimiento. El aumento del PIB es una condición necesaria para reducir la pobreza, pero no es una condición suficiente.

La reducción del producto per cápita después de 1997 está relacionada con la caída del empleo y el salario: es apenas lógico que la disminución del PIB per cápita se exprese en una mayor incidencia de la pobreza. Pero la correlación inversa no es de la misma intensidad: cuando el PIB sube, la pobreza no disminuye en la misma proporción. Los movimientos no son simétricos. Salama (2002) hace énfasis en la *histéresis* de la pobreza. La respuesta de la pobreza a los cambios del PIB es muy asimétrica². En los momentos de contracción económica el porcentaje de pobres por ingresos crece rápidamente, y en la fase de expansión del ciclo la reducción de la pobreza es muy lenta. En otras palabras, es más fácil que la pobreza aumente a que disminuya.

El cumplimiento de los DESC es posible si la política económica avanza en la lucha contra la pobreza. Las personas que están por debajo de la LP tienen carencias básicas que no les permiten ampliar el espacio de sus capacidades y realizaciones. El Gobierno ha pretendido luchar contra la pobreza por la vía del crecimiento pero, de acuerdo con lo observado en 1997, la mayor dinámica de la economía no logra reducir la pobreza por debajo del 55%. Sería inadmisibles que se llegara a la conclusión de que la sociedad tiene que convivir con un nivel de pobreza tan elevado. Para superar la trampa de pobreza se requieren dos condiciones: primera, *que el crecimiento sea sostenible*; segunda, *que sea equitativo*. La polí-

tica económica de la administración Uribe avanza a medias en la primera dirección, y retrocede en la segunda.

EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE

Para que el crecimiento actual sea sostenible se requiere: 1) darle suficiente importancia al mercado interno, 2) realizar una política keynesiana no vergonzante, 3) aprovechar el boom de las reservas.

El estímulo al mercado interno

El Plan de Desarrollo del Gobierno no considera relevante el mercado interno. Es curioso que el Plan tampoco le haya dado importancia a la integración económica, que apenas menciona. La improvisación de la política económica se percibe en la forma como el Tratado de Libre Comercio (TLC) va copando todas las agendas. La importancia que se le ha otorgado en los últimos meses es desproporcionada frente al lugar marginal que se le dio en el Plan de Desarrollo. Queda la sensación de que se improvisa.

En los procesos de negociación del Alca y del TLC se ha puesto en evidencia la desconexión entre la política exportadora y el estímulo a la demanda doméstica. El ambiente que rodea las negociaciones internacionales ha llevado a pensar que basta con exportar, y que la sostenibilidad del crecimiento depende exclusivamente de la capacidad exportadora. Este enfoque hace abstracción de la interacción entre los mercados interno y externo. Los esfuerzos por aumentar la competitividad de las empresas en el campo internacional deben estar acompañados de una creciente consolidación del mercado inter-

2 Además, el PIB cada vez es más volátil. En los ochenta la varianza de la tasa de crecimiento anual del PIB fue de 2,2. Y en los noventa del 8,7. Las varianzas respectivas del PIB per cápita fueron 2,3 y 8,3. La volatilidad de ambos aumentó considerablemente. El PIB es más errático que el PIB per cápita. Se supone que los ajustes, tal y como los concibe el Fondo Monetario Internacional (FMI), deben conducir a la estabilidad de la economía. En la práctica no se ha conseguido tal estabilidad. Y este hecho debería ser suficiente para poner en tela de juicio la utilidad de los sacrificios impuestos por los programas del FMI.

no, gracias a las mejoras que se logren en productividad.

El crecimiento actual no ha sido generador de empleo, por ello la pobreza no ha disminuido. Hay indicios que muestran que la dinámica actual del PIB tiene componentes especulativos no deseables. Los factores que contribuyen a la lógica especulativa son: el manejo equivocado de la deuda pública interna³, la libre movilidad de capitales y la abundancia de reservas. Además de fortalecer el mercado interno, la política económica debe quitarle incentivos a las presiones especulativas.

Hacia un keynesianismo no vergonzante

El Gobierno aplica políticas keynesianas, a pesar de que en el discurso las considera inadecuadas. La expansión de la liquidez y las menores tasas de interés han favorecido el crecimiento. En los tres últimos años los medios de pago han crecido y las tasas de interés han disminuido. Estas medidas han contribuido a acelerar la economía. Las políticas restrictivas se abandonaron después de la recesión de finales de la década. La política monetaria comienza a ser más activa y a tener como meta final el crecimiento. El margen de maniobra se ha ampliado y el aumento de los agregados monetarios no ha sido inflacionario. El diagnóstico que había hecho la ortodoxia resultó equivocado, y la utilización de los instrumentos monetarios con fines expansivos no trajo las desgracias que se habían anunciado.

La política monetaria activa, de naturaleza keynesiana, ha sido positiva y ha permitido contrarrestar las tendencias recesivas. Además del impacto benéfico que ha tenido sobre la actividad económica, la expansión no ha sido inflacionaria. No obstante los logros, las autoridades monetarias son reacias a reconocer que estas dinámicas son claramente keynesianas, y que marcan una ruptura importante con los principios contraccionistas que guiaron la política monetaria durante gran parte de los noventa. El crecimiento es sostenible si el Gobierno no siente vergüenza de las políticas keynesianas y las continúa aplicando sin remordimiento. Las autori-

dades monetarias y el Gobierno son las primeros sorprendidos porque siempre consideraron que era inconveniente llevar a cabo políticas expansivas de corte keynesiano. Pero ahora, cuando forzados por los hechos tienen que recurrir a los instrumentos keynesianos, descubren, en contra de todas sus predicciones, que los resultados son positivos.

El aprovechamiento de la bonanza de las reservas

El manejo de la tasa de cambio tiene una incidencia directa en las variaciones del stock de reservas. En enero de 1990, el volumen de reservas era de unos US\$3,8 mil millones. A mediados de 1997, el país tenía US\$10,3 mil millones. Y de acuerdo con las últimas cifras del Banco de la República (2004: 6), las reservas actuales oscilan alrededor de los US\$11,8 mil millones. Esta riqueza sin precedente está siendo muy mal utilizada.

Antes de los noventa, el control de cambios era un mecanismo expedito que permitía regular la entrada y la salida de divisas en función de las necesidades del país. Hoy en día debería pensarse nuevamente en una regulación al movimiento de los capitales de corto plazo. Las fluctuaciones de los capitales internacionales crean desequilibrios profundos en el sector financiero y en la actividad económica real. La revaluación del peso era impensable hace seis meses, la abundancia de divisas tampoco se había previsto. El monto actual de las reservas es significativo y las reservas siguen creciendo a pesar de la recesión que experimentó la economía al final de los noventa. El boom de las reservas no ha sido utilizado de manera adecuada. Esta enorme riqueza no se ha reflejado en unos mejores niveles de desarrollo ni ha contribuido a crear las condiciones propicias para que el crecimiento económico sea sostenido.

3 | La deuda pública interna sigue creciendo a ritmos exponenciales. Los movimientos de la deuda en el mercado financiero estimulan la volatilidad. Casi la mitad de los papeles de deuda interna (TES) están en manos de las instituciones financieras. Así que, en lugar de ofrecerle crédito a los particulares, los bancos prefieren prestarle al Gobierno.

Hay razones para pensar que el monto adecuado de reservas sería de US\$7 mil millones. Y el dinero restante podría destinarse, entre otras alternativas, a prepagar deuda externa. Los recursos liberados pueden estimular la demanda agregada. En contra de esta opinión, el Banco de la República (2004 b: 6) ha argumentado que el país necesita unos US\$10,1 mil millones de reservas. Las razones técnicas que se han aducido para justificar esta cifra son muy ambiguas. En opinión del Banco un monto elevado de reservas le da tranquilidad a los bancos internacionales y mejora la posición de Colombia en los mercados de capitales. En sus análisis de la relación costo/beneficio resulta más ventajoso tener una cantidad elevada de reservas. Esta lógica podría aceptarse si, efectivamente, los costos de la conservación de las reservas fueran menores que los beneficios. No parece que sea así. El volumen exagerado de reservas incentiva las dinámicas especulativas, sin que esta riqueza contribuya a dinamizar el sector real de la economía.

Para calcular el *costo de oportunidad* de las reservas, el Banco utiliza datos *ciertos*. Y para estimar el *beneficio* de mantener reservas emplea cifras *probables*, que resultan de escenarios futuros muy inciertos. El costo de oportunidad de las reservas es negativo. En el 2003, el rendimiento anual promedio de las reservas fue 3,4%. Y el costo del endeudamiento, de los bonos de la deuda pública, fue de 7,4% (BR 2004 b: 15). Así que en el 2003 la diferencia, negativa, de las tasas de interés fue de 4%⁴. En otras palabras, el costo de la deuda es mayor que los rendimientos que obtiene por la inversión de las reservas. Este dato que es cierto, y que lleva a poner en tela de juicio el manejo de las reservas, es contrarrestado con una estimación basada en escenarios inciertos. Desde el punto de vista metodológico el ejercicio probabilístico que realiza el Banco de la República es cuestionable, porque la naturaleza de los componentes de la relación esperada del costo/beneficio es cualitativamente distinta a la estimación de los valores actuales de la diferencia entre el rendimiento de las reservas y el costo de la deuda. El Banco imagina diversos *costos de la crisis* y concluye que

tal vez podrían disponerse de US\$500 millones. Esta conclusión es descorazonadora porque los recursos disponibles no pueden utilizarse para mejorar las condiciones de vida de la población.

LA PAZ Y LA EQUIDAD

Además del crecimiento sostenible, la lucha contra la pobreza será exitosa si está acompañada de una mejor distribución de la riqueza. La paz favorece la inclusión y la gobernabilidad. Y en este proceso los acuerdos con los grupos armados ocupan un lugar privilegiado. Las conversaciones deberían aprovecharse para colocar en primer plano la agenda distributiva de la sociedad colombiana. El diagnóstico gubernamental sobre las causas de la violencia centra la atención, exclusivamente, en el narcotráfico. Se han dejado por fuera otras explicaciones del conflicto armado, relacionadas con las llamadas *causas objetivas* de la violencia. Y entre éstas bien vale la pena destacar la importancia de la desigualdad. El narcotráfico alimenta la guerra, pero las raíces del conflicto deben buscarse en la exclusión secular de la sociedad colombiana.

Los indicadores sobre distribución suelen realizarse con la información de ingresos. Pero estos datos son muy incompletos, porque no dicen nada sobre los ingresos de las familias más ricas. La desigualdad de los ingresos se calcula con una distribución aplanada. En la última Encuesta de Calidad de Vida (ECV), realizada por el Dane en el 2003, el ingreso promedio mensual de los hogares más ricos, los del decil diez, es de \$4,5 millones. Los hogares con ingresos superiores no están incluidos y, obviamente, ello se refleja en una distribución del ingreso mucho mejor de la que se obten-

4 La pérdida en los años anteriores fue: 1,6 (2002); 4,3 (2001); 6 (2000); 9,7 (1999); 2,2 (1998); 6,1 (1997). Ver, Banco de la República (2004 b: 15). En otras palabras, la contratación de la deuda externa cuando se tiene un monto alto de reservas es un mal negocio, ya que los intereses que se pagan por los créditos es mayor que la rentabilidad que obtiene el Banco de la República cuando coloca sus reservas en los mercados internacionales.

dría si en el decil diez efectivamente estuvieran los hogares ricos.

La verdadera concentración se capta analizando lo que pasa con la distribución de la riqueza y de la propiedad. En concreto, la concentración de la tierra se ha agravado con la violencia y el desplazamiento. La redistribución de los predios que resulta del conflicto armado, lleva a desconocer los derechos de posesión y propiedad de aquellos campesinos que se ven obligados a abandonar sus viviendas y parcelas. Aunque en Colombia no se cuenta con información regular que permita conocer lo que ha sucedido con la desigualdad de la riqueza (ingreso, activos, tierras, acciones, etc.), hay claros indicios de que la distribución ha empeorado. Y en el caso de la tierra, el diagnóstico del *Informe sobre Desarrollo Humano* de Naciones Unidas es preocupante. La acumulación de la tierra como fuente de poder es una de las motivaciones de los conflictos territoriales⁵.

La concentración de la tierra no sólo va contra los principios más elementales de las sociedades liberales. Tampoco favorece la eficiencia. Según los datos del *Informe* de Naciones Unidas, los pastos ocupan 41,7 millones de ha., que equivalen al 37% de la superficie total del país: "Su expansión ha desbordado las áreas cuya vocación natural es la ganadería, estimadas en 19 millones de ha., a expensas de los suelos para agricultura y conservación" (Pnud 2003: 348). La agricultura ocupa 5,8 millones de ha.; y de acuerdo con las características de los suelos podría ocupar 9 millones. Por la mala distribución de la propiedad de la tierra, se cultiva en algunos suelos que no son aptos para la agricultura.

Las urgencias militares han relegado a un plano muy secundario las preocupaciones distributivas. Así el Gobierno no lo reconozca, las llamadas condiciones objetivas de la violencia siguen jugando un papel central en la explicación del conflicto colombiano. La equidad favorece la inclusión, contribuye a la disminución de la pobreza, no riñe con la eficiencia, facilita el cumplimiento de los DESC, y reduce la intensidad de la guerra.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República, 2004. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*, mar., Banco de la República, Bogotá.
- Banco de la República, 2004. b. *Análisis del Nivel Adecuado de Reservas Internacionales*, Banco de la República, Bogotá.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, 2003. *Bien-Estar y Macroeconomía. Informe de Coyuntura*, CID, Universidad Nacional, CGR, Bogotá.
- Fajardo, Darío, 2002. *Para Sembrar la Paz Hay que Aflojar la Tierra*, Universidad Nacional, Idea, Bogotá.
- Fajardo, Darío, 2002. b. *Tierra, Poder Político y Reformas Agraria y Rural*, Cuadernos Tierra y Justicia, no. 1, Ilsa, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud, 2003. *El Conflicto, Callejón con Salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*, Pnud, Bogotá.
- Salama, Pierre, 2002. *Pauvreté: La Lutte contre les Deux "V", Volatilité et Vulnérabilité*, Paris 13, mimeo.
- Ziegler, Jean, 2001. *El Derecho a la Alimentación*, Informe Preparado por el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, feb., Washington.

5 En 1996 había 11.570 propietarios (0,4% del total) con fincas mayores de 500 ha. Poseían 22,6 millones de ha. (45% del total bajo explotación). El promedio resultante es unas 2 mil hectáreas por persona. Y por el otro lado, había 2,2 millones de pequeños propietarios (69%) con fincas menores de 5 ha. En conjunto poseían 2,2 millones de ha. (4,3%). Ello significa que, en promedio, cada familia disponía de una ha. (Pnud 2003: 350). Esta mala distribución de la tierra ha empeorado por las compras de los narcotraficantes. El *Informe* muestra que el latifundio ganadero costeño, que en los setenta expulsó campesinos, "ahora está asediado por las guerrillas y protegido por las autodefensas" (Pnud 2003: 348). En las zonas de colonización de la Orinoquía y en partes de la Amazonía, el "endeude" han contribuido a reproducir el latifundio. De acuerdo con Fajardo (2002, 2002 b), en el 2002 el 0,4% de los propietarios (15.273) poseían el 61,2% del área predial rural, equivalente a 47.147.680 de ha., que corresponden a predios mayores a 500 ha. Al mismo tiempo, el 24,2% del área predial rural (18.646.473 ha) está en manos del 97% de los propietarios, la mayoría con predios menores a 3 ha.

La independencia judicial: ¡En vilo...!

Instituto Latinoamericano de
Servicios Legales Alternativos, Ilsa
José Burgos*



El 2 de noviembre de 2002, el entonces juez de Penas de Tunja, Pedro Suárez Vaca, fue acusado públicamente por el ministro del Interior y Justicia, Fernando Londoño, de ser abogado del Cartel de narcotraficantes de Cali. Tan grave sindicación fue parte de la respuesta oficial a la decisión judicial por la cual se les concedió la libertad condicional a los hermanos Miguel y Gilberto Rodríguez. Posteriormente, el mismo Ministro reconoció la existencia de una orden categórica de no cumplir con el fallo hasta tanto el Fiscal y el Procurador no intervinieran, y anunció que se abriría investigación contra el juez que ordenó esa libertad¹.

Meses después, el 6 de junio de 2003, el presidente Álvaro Uribe afirmó categórica y públicamente que "mientras yo sea presidente no serán suspendidas las fumigaciones". De esta manera fijó la posición de su Gobierno frente a la determinación del Tribunal Superior de Cundinamarca, que ordenó la suspensión de fumi-

gaciones de los cultivos de hoja de coca y amapola con glifosato (Cajpe, 2004).

El 9 de noviembre de 2003, la ministra de la Defensa, Marta Lucía Ramírez, anunció, en desacato de lo previsto mediante una decisión judicial, la recaptura de las 128 personas puestas en libertad por el Fiscal delegado ante el Tribunal de Sincelejo, Orlando Pacheco. Casi simultáneamente, el Fiscal General de la Nación, Luis Camilo Osorio, anunció la destitución del mencionado fiscal y solicitó el inicio de una investigación disciplinaria contra el señor Pacheco².

Los anteriores casos constituyen intromisiones indebidas del poder ejecutivo en los ámbitos de acción de las instancias judiciales. En

* Miembro de ILSA, Profesor Universidad Nacional de Colombia.

1 Afirmaciones recogidas del diario El Colombiano del 2 de Noviembre de 2002. Versión web.

2 Extracto del comunicado emitido por la Comisión Internacional de Juristas, dirigido al gobierno colombiano, el 12 de marzo de 2004. Versión Web, http://www.icj.org/news.php3?id_article=3289&lang=es&print=true

efecto, por razones de índole político, el Gobierno directa o indirectamente ha terminado por desconocer decisiones judiciales apegadas a derecho y como se evidencia en los casos anotados, ha incentivado retaliaciones legales a jueces y fiscales a través de investigaciones penales o disciplinarias.

Ahora bien, además de los preocupantes y crecientes casos de intromisión en las decisiones judiciales y de retaliación a jueces y fiscales, la independencia judicial en Colombia está en potencial riesgo como producto de las iniciativas de reforma judicial que vienen siendo promovidas por el gobierno del presidente Uribe.

LA REFORMA JUDICIAL: HACIA UN PODER SIN PODER

Los proyectos de reforma judicial promovidos extraoficialmente desde el inicio del gobierno del presidente Uribe Vélez, incluyen un conjunto de arreglos institucionales que cuestionan las bases de la independencia judicial, tanto a nivel de la judicatura, como instancia pública, como en términos de su dimensión personal³. Los principales cambios y sus potenciales efectos sobre la independencia, pueden identificarse de la siguiente manera:⁴

La limitación de los poderes de control judicial

La independencia judicial es un medio dirigido a garantizar el respeto de los derechos humanos a través de la aplicación imparcial de la Constitución y de la ley. En cuanto medio, su alcance depende en buena parte de los mecanismos y competencias idóneas para controlar al poder político, y por esta vía defender los derechos de carácter constitucional ante los potenciales desafueros legales o administrativos.

Bajo este enfoque, la Carta Constitucional introdujo varios arreglos institucionales, entre los cuales se encuentran el control automático de constitucionalidad de los decretos de estado de conmoción interior, incluidas las razones para su declaratoria, el control de los decretos con

fuerza de ley expresamente establecidos en la Constitución, además del clásico control sobre la constitucionalidad de las leyes (Art. 241).

En este contexto, las propuestas de reforma hasta ahora conocidas buscan excluir los controles judiciales, o limitarlos hasta el punto de su desnaturalización. Bajo este planteamiento, se ha propuesto la exclusión del control de constitucionalidad sobre las razones planteadas por el Ejecutivo para declarar el estado de conmoción interior. De igual forma, se incluirían aquí las propuestas por las cuales la Corte Constitucional no puede establecer restricciones a las facultades tributarias del Congreso de la República, distintas a las establecidas expresamente en la Constitución. Aquí también estarían aquellas disposiciones de reforma según las cuales cuando la decisión de una acción de tutela implique la extensión de las obligaciones a supuestos no previstos por las disposiciones legales pertinentes, el juez correspondiente debe proveer lo necesario para obtener la fuente de financiación para su cumplimiento.

Medidas como las anteriores no solo tienden a debilitar el ejercicio de la independencia judicial, sino que potencialmente pueden poner en tela de juicio la garantía básica de los derechos. En efecto, en un contexto donde el poder presidencial se hace omnipresente, la limitación del control judicial puede conllevar la instrumentalización o limitación de los derechos a los fines de la seguridad democrática o a los objetivos mediatos de las políticas

3 La independencia judicial se ha entendido en, al menos, dos planos. De un lado está la independencia de la judicatura como órgano o institución. Ella se hace posible ante la generación de mecanismos de autogobierno judicial a nivel económico, de personal y organizativo. Simultáneamente encontramos la independencia de los jueces como personas, la cual se garantiza a través de su inamovilidad en el cargo, el régimen de carrera etc. Ambos niveles de independencia son interdependientes, aunque diferenciables. En este caso, las amenazas a la independencia personal de los jueces pueden provenir de dentro o de fuera de la judicatura, mientras en el caso de su dimensión orgánica sólo puede ser afectada desde fuera.

4 En lo fundamental este escrito se basa en el análisis de los dos "anteproyectos" de ley dados a conocer extraoficialmente por el Gobierno como borradores de sus iniciativas de reforma. Hasta la fecha de este informe y a pesar del reiterado interés demostrado en la reforma a la justicia, no se ha radicado en las cámaras por el ejecutivo un proyecto de reforma de la justicia.

económicas, sobre cuyos efectos por lo general nadie responde.

Limitar los controles establecidos constitucionalmente para neutralizar aspectos como los anteriores hace que la población sea más vulnerable a los abusos del poder político.

Debilitamiento del autogobierno judicial

El autogobierno judicial permite la independencia de la judicatura como órgano, en la medida misma en que garantiza el manejo autónomo de los recursos económicos y de personal, además de la organización a ciertos niveles de la dinámica judicial. Por esta vía, la labor de los jueces no se ve afectada por la acción directa del poder político, que en el pasado tendió a debilitarla a través de un manejo político del presupuesto, o de la asignación o traslado de personal.

En los diversos proyectos no oficiales conocidos de manera más o menos pública se ha reiterado la necesidad de modificar o eliminar, total o parcialmente, el Consejo Superior de la Judicatura, en cuanto órgano del autogobierno judicial en Colombia. Tal proyecto se ha basado en argumentos de índole financiero y en razón de la escasa eficacia y legitimidad que las acciones del Consejo han tenido, especialmente para mejorar los indicadores globales de desempeño judicial. Al margen de la validez de tales argumentos, las opciones planteadas en reemplazo del Consejo no solo no atienden a una mayor eficacia y legitimidad al interior de la rama, sino que cuestionan la posibilidad de la independencia orgánica del poder judicial.

En efecto, el proyecto de reforma conocido en marzo de 2003 proponía la creación de un Consejo no permanente, integrado por representantes de las cúpulas judiciales, el Ejecutivo, las facultades de derecho y los abogados. La amplitud en la representación era simultánea con la limitación de los poderes de dicho Consejo, el cual, al no ser permanente, establecía sólo las líneas de política, las cuales debían ser ejecutadas por un director administrativo de la justicia. Por esta vía, si bien se fortalecía teóri-

camente la capacidad de ejecución de políticas, se neutralizaba de tajo cualquier forma de autogobierno judicial que recoja en verdad los intereses y expectativas de la judicatura.

De igual forma, el proyecto difundido a comienzos de 2004 incluía la creación de una Comisión Administrativa del Consejo de la Judicatura, integrada por representantes de las tres Altas Cortes. Si bien éste es permanente, el arreglo propuesto profundiza el carácter cupular del Consejo, en la medida en que representa solo el nivel más alto de la judicatura. De esta forma, la legitimidad de sus integrantes, en cuanto representantes de las expectativas de los diversos miembros de la judicatura, continúa siendo débil y reproduce una de las razones por las cuales el actual Consejo no ha funcionado como se esperaba. Simultáneamente, el proyecto en mención establece que en el seno de la comisión administrativa de la Rama Judicial estarán, con voz pero sin voto, el Ministro del Interior y Justicia y el Ministro de Hacienda.

El impacto del debilitamiento y reestructuración profunda del órgano de autogobierno judicial en la independencia judicial es mayor si tenemos en cuenta las pretensiones del Ejecutivo de reformar el artículo 201 de la Constitución. Este artículo establece las obligaciones del gobierno con el poder judicial, las cuales remiten fundamentalmente a su deber de garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales. No obstante, la propuesta del Gobierno es incluir un párrafo que le permita al Ejecutivo coordinar con la Rama Judicial la fijación de la "política pública en materia criminal y de justicia y coordinar su implementación con los órganos de la rama judicial". Por esta vía se busca constitucionalizar la intervención permanente del gobierno no solo en la fijación de la política pública sino en su ejecución por los órganos judiciales, afectando con ello uno de los elementos nucleares del autogobierno judicial.

Como si el anterior cuadro no fuera ya preocupante, el preproyecto discutido en 2004 incluye la posibilidad de que el Ejecutivo declare la emergencia judicial, adquiriendo con ello ilimitadas competencias para reestruc-

turar la organización, las competencias y recursos de la Rama.

Como parece claro, por las vías de la reconfiguración del Consejo de la Judicatura, el establecimiento de nuevas competencias al Ejecutivo en materia de organización de la administración de justicia y la inclusión de la posibilidad de declaratoria de emergencia judicial, se están minando las condiciones necesarias para un autogobierno judicial que permita la independencia de la judicatura. Si a estas reformas se adiciona el mantenimiento de los actuales arreglos que instituyen las plenas facultades del Ejecutivo y el Legislativo en materia de aprobación y desembolso del presupuesto, el cuadro que parece constituirse es el de una mayor intromisión del gobierno en la organización y administración de la Rama.

Limitación de la independencia personal de los jueces

Los constituyentes de 1991 reformaron el mecanismo de selección de los miembros de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, pues a través de la selección directa de sus miembros habían terminado por conformar clientelas judiciales ajenas a los criterios de mérito y profesionalismo judicial. Para enfrentar los efectos indeseados del anterior sistema, conocido como de cooptación plena, la Constitución estableció que los miembros de las anteriores corporaciones serían elegidos por ellas mismas, de ternas elaboradas por el Consejo de la Judicatura.

Una clave reiterada en los proyectos dados a la luz pública, ha sido la reedición de la cooptación plena como fórmula para integrar las altas corporaciones judiciales, con excepción de la Corte Constitucional. Si bien en principio esta fórmula garantiza una alta autonomía en la elección del personal de la Judicatura, la ausencia de transparencia y de un sistema de méritos claros en torno al sistema, abre el riesgo de que se repita la historia de conformación de redes clientelares que en el pasado terminaron por tomarse las Altas Cortes. La dinámica de estas redes, fundadas en lealtades de diverso tipo, afecta negativamente la independencia personal de

los jueces; y de tener lugar las reformas que proyecta el gobierno de Uribe, se vería fuertemente afectada.

A este dispositivo debe unirse el reiterado interés de reintegrar a los superiores jerárquicos las labores de control disciplinario sobre sus inferiores. Esta figura, ya existente antes de la Constitución de 1991, pone en cuestión la independencia personal de los jueces, en la medida en que pueden existir retaliaciones por parte de sus superiores en cuanto se aparten de ciertas líneas de interpretación. De igual forma, su introducción hace un flaco favor a la eficacia y eficiencia judicial, en cuanto significaría nuevamente sobrecargar a los operadores judiciales de tareas ante todo administrativas.

A MANERA DE CONCLUSIONES

La institucionalidad colombiana ha realizado importantes avances, aunque parciales, en materia de independencia judicial. Dichos avances se han encontrado en riesgo en el último año, especialmente como producto de las iniciativas de reforma judicial que vienen siendo promovidas por el Gobierno.

La anterior situación se encuentra enmarcada por el problema, aún no resuelto, de la falta de independencia originada en la acción de los grupos armados, que a nivel regional se constituye en factor de presión respecto a las decisiones de jueces y fiscales. A ello deben sumarse: el impacto de la corrupción, las redes clientelares internas y externas, y la presión de los medios de comunicación, entre otros. Lamentablemente, en estos eventos existe muy poca investigación que permita hacernos una idea de la magnitud de fenómenos que, afirmados de manera reiterada, no siempre han sido diagnosticados adecuadamente.

REFERENCIAS

Cajpe. Red de Información Jurídica. En línea www.cajpe.org.pe

La negociación con Estados Unidos: **Aislamiento incondicional**

Red Colombiana de Acción contra el Libre Comercio y el Alca, Recalca



A

l igual que la propuesta del Alca, la más reciente, el Tratado Bilateral de Libre Comercio con Estados Unidos, significaría, sin lugar a dudas, una vulneración de todos los derechos humanos y en particular de los derechos económicos, sociales y culturales. Todo ello en el marco de una negación evidente del derecho al desarrollo, dadas las implicaciones de los compromisos jurídico-políticos y constitucionales que se desprenderían de dicho Tratado¹.

Las violaciones previsibles de los derechos humanos, sobre las cuales se dice que no cabe duda, no son el resultado de especulaciones, sino el fruto de un análisis concienzudo de la naturaleza de estas propuestas. Basta examinar los borradores del Alca, los textos de los TLC que ya han firmado Chile y Centroamérica, y las exigencias que desde ya y públicamente ha planteado Estados Unidos para el TLC Andino. En lo que se refiere a los DESC debe destacarse, como

efecto inmediato de este Tratado, la efectiva anulación de la capacidad del Estado para desarrollar políticas públicas que garanticen los derechos, la cual se derivaría de la aprobación de las propuestas en temas como servicios (incluyendo los sociales), protección y garantías para los inversionistas extranjeros, mecanismos de resolución de controversias, propiedad intelectual, compras gubernamentales, políticas de competencia y otros.

Además, se cuenta ya con la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyo balance, a diez años de firmado, muestra a las claras un panorama desolador de violaciones de los derechos humanos. Como si fuera

¹ Al respecto, puede consultarse la declaración de la Asamblea Nacional Popular de diciembre de 2003, documento de gran significación política porque expresa la posición de más de quinientas organizaciones sociales, gremiales, académicas, no gubernamentales y políticas que lo suscribieron. Así mismo, el folleto *14 razones para decir no al TLC*, publicado en julio de 2004 por Recalca.

poco, y sólo en lo que se refiere a los efectos perjudiciales de la liberalización comercial y de los movimientos de capital, en Colombia se cuenta con la experiencia de la famosa "apertura" adoptada a principios de los años noventa. No obstante, en la medida en que se trata ahora de evaluar la política del actual Gobierno, este breve artículo se ocupará solamente de la forma como se ha venido justificando y poniendo en práctica la negociación internacional en los temas comerciales, desde luego inseparable de los aspectos políticos y militares bien conocidos.

La estrategia del gobierno de Uribe, que presagia grandes perjuicios para el país en la negociación del TLC, ha sido la sobreestimación del Atpa, la negociación a espaldas e incluso en contra de la Comunidad Andina, la aceptación dócil de cada una de las exigencias norteamericanas, la promoción del Tratado a espaldas de la población e incluso de los sectores productivos directamente afectados, y la política inmediata de hacer concesiones unilaterales y gratuitas con miras a lograr una negociación rápida. Esta estrategia, si se mira desde el ángulo de los derechos humanos, constituye, desde ya, una clara violación de los derechos políticos y civiles, especialmente los que se refieren al derecho a la participación, y en particular un abandono de los principios constitucionales que teóricamente deberían dirigir la política exterior, como el que se refiere a privilegiar la integración latinoamericana

ANTECEDENTES

Hasta comienzos del año en curso, la discusión en Colombia, al igual que en el resto del continente, se refería a una propuesta conjunta del Alca; no obstante, tan pronto se hicieron evidentes las enormes dificultades para materializar dicha propuesta, se colocó en el primer lugar de las relaciones exteriores la posibilidad de un tratado bilateral con Estados Unidos. El Gobierno colombiano hizo explícito que ese había sido desde siempre su verdadero interés, lo cual no deja de suscitar preocupaciones acerca de la existencia de agendas secretas.

En efecto, aunque en agosto de 2000 el embajador de Colombia en Washington, Luis Alberto Moreno, propuso que Estados Unidos –acudiendo a razones de seguridad nacional– negociara un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Colombia, no logró ningún eco. Hacia el primer semestre de 2002, a finales del gobierno de Pastrana, el tema no había alcanzado mayor prioridad. Para Estados Unidos ocupaba un lugar central la ayuda militar y la prórroga del Atpa, o preferencias andinas, las cuales habían vencido en diciembre de 2001.

En las elecciones presidenciales en que salió electo Álvaro Uribe Vélez, no se tocaron estos temas. En el *Manifiesto Democrático* no se hablaba de ellos. En su discurso de posesión, Uribe no hizo referencia al Alca ni a la relación con Estados Unidos, refiriéndose más bien a la necesidad de fortalecer los acuerdos andinos, adoptar posiciones comunes frente a terceros, armonizar la tasa de cambio, promover una baja inflación y un endeudamiento prudente, e incluso habló de una moneda única. En los hechos, sin embargo, la política ha sido completamente diferente. El Alca y después el tratado bilateral con Estados Unidos se consideraron centrales para el crecimiento y el empleo, retomando la línea del gobierno anterior, repitiendo los mismos discutibles argumentos y ofreciendo mayores concesiones en nombre de ese único objetivo.

LA SOBRESTIMACIÓN DEL ATPA- ATPDEA

Al terminarse la vigencia del Atpa se inició una campaña para obtener su prórroga. Sin embargo, una de las preocupaciones norteamericanas para la renovación de las preferencias radicaba en el hecho de que el Gobierno colombiano no había cumplido los laudos arbitrales en el caso de Nortel y de Termorío. Sin embargo, el balance del Atpa no era alentador. Tempranamente, quien luego sería el presidente de Acopi en Antioquia, Jorge Alberto Velásquez, señaló que "El Atpa no puede considerarse un acuerdo comercial exitoso" y calculó una cifra que ha sido co-

roborada por todos los estudios posteriores según la cual solamente el 14% de las exportaciones a Estados Unidos se beneficiaban de esas preferencias.

Finalmente, a comienzos de agosto de 2002, Bush sancionó las preferencias, aprobándose la prórroga con fuertes condicionamientos, como el de prohibir las expropiaciones y la imposición de tributos u otras obligaciones a empresas norteamericanas, así como comprometerse a actuar de buena fe frente a fallos arbitrales favorables a empresas o ciudadanos norteamericanos. También se perderían los beneficios del Atpa si el país goza de alguna preferencia con terceros países que afecte los intereses estadounidenses, si viola los derechos de propiedad intelectual y si no adopta medidas para reconocer los derechos laborales, entre otras. Además debería examinarse el grado de compromiso del país "elegible" con la OMC, su participación activa en las negociaciones del Alca, al paso que los niveles de protección a la propiedad intelectual deberían ser iguales o mayores de los existentes en la OMC y había que promover la apertura en las compras del sector público. He ahí el telón de fondo de las políticas gubernamentales en Colombia.

En realidad, el Atpa había sido ampliamente sobreestimado y las ofertas del denominado en su nueva fase Atpdea no eran gran cosa. Sin embargo, se procedió a resolver los mencionados litigios. Durante todo el año 2003 hubo fuertes cuestionamientos a esta sobreestimación. El 22 de octubre de 2003 la SAC dio a conocer un estudio que concluía que Estados Unidos está cobrando por algo que realmente no ha otorgado, y que los efectos son tan focalizados que puede haber más costos que beneficios².

A pesar del limitado efecto del Atpdea, que sólo beneficia al 7% de las exportaciones totales y crea alrededor de trece mil empleos anuales (en medio de un desempleo de casi tres millones de personas), el Gobierno ha utilizado como argumento para justificar la negociación del TLC la necesidad de darle continuidad a la "mayoría" de estas preferencias. Lo cual, de antemano, significa alargar y volver permanentes los

condicionamientos que se exigieron y otorgar nuevas concesiones en todos los temas involucrados en la negociación del TLC.

EL TLC BILATERAL: DE PLAN "B" A PLAN "A"

Cuando a comienzos de septiembre de 2002, el ratificado embajador Luis Alberto Moreno hizo pública la decisión del Gobierno de volver a proponer a Estados Unidos la realización de un acuerdo de libre comercio, se advirtió que esta posibilidad era un Plan B contemplado para el caso de que se retrasaran las negociaciones del Alca. El ministro Botero reveló entonces que se adelantaban negociaciones con Estados Unidos sobre el tema de medicamentos genéricos y, en vísperas del segundo viaje de Uribe a Washington, el Gobierno aceptó las exigencias de las farmacéuticas extranjeras ampliando el plazo para el uso exclusivo del registro ante el Invima, lo cual se materializó con el Decreto 2085.

Durante 2003 la actitud del Gobierno colombiano se mantuvo dentro del libreto fijado por la potencia. Pero la propuesta del Alca ya comenzaba a deshacerse. Fue por ello que, después de insistencias, ruegos y condicionamientos, el 18 de noviembre de 2003 el Representante Comercial Zoellick solicitó autorización al Congreso para la negociación del TLC con los países andinos. Con ello se protocolizó una situación paradójica: Colombia, que había trabajado por llegar primero al mercado de Estados Unidos, se vio obligada a negociar conjuntamente con Ecuador y Perú; Venezuela no participaba y quedaba en dudas la participación de Bolivia. La carta de Zoellick hizo nuevas exigencias para que se resolvieran las disputas con inversionistas norteamericanos. El gobierno de Uribe había respondido durante el año con nuevas concesiones, como la eliminación del Cert, la promoción de una nueva ley de inversiones, la modificación de la legislación petrolera, la propuesta de modificación de la Ley 80 de con-

2 Mitos y leyendas sobre el Atpdea y su relación con el Alca. Rafael Mejía López, Presicente de la SAC. Panel Alca-Atpdea. Fundación Buen Gobierno, Bogotá, junio 19 de 2003.

tratación pública, más apertura en telecomunicaciones, el intento de vender el Banco Cafetero, el anuncio de la privatización de Ecogas e ISA, la desmembración de Ecopetrol y la división del ISS, dentro del plan de deshacerse de varios activos del Estado.

LA COMUNIDAD ANDINA, DIVIDIDA Y SUBESTIMADA

Durante los últimos años, la Comunidad Andina ha permanecido en la parálisis y la indefinición, pues aunque en noviembre de 2001 los presidentes de los países miembros habían definido culminar en mayo de 2002 la negociación para definir el Arancel Externo Común y una posición conjunta ante el Alca y la OMC, se cumplió el plazo y no se había avanzado en estos propósitos. Así, ante las negociaciones del Alca, comenzaron individualmente a entregar sus ofertas de compromisos arancelarios, las cuales servirían de punto de partida para la liberación, lo cual llevó al experto Manuel José Cárdenas a señalar: "Si la CAN no logra consolidar su Arancel Externo Común está condenada a ser absorbida por el Alca" (junio 3 de 2002).

La puja para la definición de este Arancel se mantuvo varios meses sin ningún resultado. Entre tanto, en las negociaciones del Alca, los países andinos decidieron notificar, como base, los aranceles consolidados ante la OMC lo cual desató la furia norteamericana que —acompañada de las presiones de la Andi— llevaron al Gobierno a protagonizar el famoso "reversazo", por medio del cual Colombia modificó esta decisión y notificó los aranceles realmente aplicados, que eran más bajos. Este hecho rompió los frágiles acuerdos adoptados en la CAN. La discusión sobre el AEC continuó entonces en el vacío; recientemente se decidió que el tema se examinaría en 2005 después de culminadas las negociaciones del tratado bilateral con Estados Unidos. La capacidad negociadora en materia arancelaria de la Comunidad Andina como bloque quedaba así eliminada y su desarrollo supeditado al libre comercio con Estados Unidos.

De esta forma, Colombia inició las negociaciones con una posición dócil, con una comunidad andina fragmentada, sin un propósito común y haciendo concesiones unilaterales con la finalidad de firmar a toda costa un TLC que va a significar la recolonización del país.

DE MAL EN PEOR

Con el derrumbe de las negociaciones del Alca, durante las abruptamente interrumpidas sesiones del CNC en Puebla en febrero de este año, tomaron fuerza los anunciados tratados bilaterales con los países andinos. La política del Gobierno colombiano continuó en la línea que se ha venido señalando, aunque debió resignarse a negociar simultáneamente con los otros países y a perder la exclusividad. Todo bajo un criterio de "urgencia". Fue por eso que aceptó una negociación en "tiempo récord"; apenas ocho rondas que deberían culminar a principios del 2005.

Pese a las multitudinarias protestas en todo el país, el 18 de mayo se inició el proceso en Cartagena de Indias. Estados Unidos presentó un borrador del tratado que fue rechazado como base de discusión por los andinos; rechazo aparente pues en la práctica son las propuestas imperiales las que sirven de referencia. Algunas semanas antes, el Gobierno colombiano había dado a conocer, por fin, un cuadro de más de cuatrocientos subtemas en los cuales fijaba sus intereses "ofensivos" y "defensivos" en la negociación. Sin embargo, pese a su extensión, no ofrece verdaderas precisiones y la estrategia parece limitada a prorrogar las preferencias conseguidas en el Aptdea y, en lo normativo, a preservar el status quo. El Gobierno muestra una preocupación sorprendente en materias laboral y de medio ambiente, en las cuales se resiste a aceptar exigencias de estándares muy altos.

La segunda ronda de negociaciones, en Atlanta, confirmó estas apreciaciones. Unos días antes, el representante comercial Zoellick señaló que la Comunidad Andina era un acuerdo de papel y que se debería eliminar el sistema andi-

no de franjas de precios, renunciar a los mecanismos de subasta de cosechas que sustituyeron a comienzos del año los convenios de absorción, y eliminar todos los mecanismos de protección del agro, como seguros cambiarios y licencias previas. En cambio, la exclusión de sus ayudas internas al agro, la política de protección a su industria y su exigencia de alargar el periodo de vigencia de las patentes, muestran nuevamente que los norteamericanos no están dispuestos a liberalizar su economía.

La radicalidad era previsible, pero se debe resaltar la debilidad de la posición del Gobierno colombiano, que no solamente reafirmó que pone todo en la mesa de negociaciones, sino que en diversas declaraciones ha aceptado que las franjas de precios deben ser eliminadas y adopta medidas para desproteger a los agricultores nacionales, como en el caso del arroz; en el caso del algodón gravita la afirmación reciente de la eminencia gris del gobierno, Rudolf Hommes, de que para garantizar la competitividad de las exportaciones textiles hay que sacrificar a los algodonereros.

En la tercera ronda, que se llevó a cabo el pasado mes de julio en Lima, los países andinos presentaron por aparte sus ofertas de productos que se desgravarán y los correspondientes plazos. Anunciaron también que el arancel que se tomará como base para iniciar el regateo será el mismo del Alca, asunto que llevó al vergonzoso "reversazo". Los negociadores estadounidenses, por su parte, demoraron la presentación de sus ofertas y, en cambio, radicalizaron sus exigencias. Es evidente, por lo demás, que se niegan a considerar el Aptdea como un piso ya alcanzado. Todo lo cual colocó al Gobierno colombiano, según sus propias declaraciones, en una posición que oscila entre la sorpresa y el desconsuelo.

El detalle más comentado en la prensa se refirió al veto que impuso Estados Unidos al experto que los gobiernos andinos habían contratado para el tema de propiedad intelectual. El veto era explicable, Carlos Correa, uno de los especialistas más respetados internacionalmente, es conocido por sus posiciones críticas frente a las

exigencias de las grandes corporaciones multinacionales. Sin embargo, el Gobierno colombiano cedió de la manera más vergonzosa, aceptando que en adelante el señor Correa no tomaría asiento en la mesa de negociaciones, y ejercería su labor asesora desde un cuarto "técnico". Ello nos indica que muy seguramente estará dispuesto a efectuar una serie de concesiones que, como lo han analizado numerosos investigadores en todo el mundo, al limitar el acceso de la población pobre a los medicamentos, tendrá efectos negativos en el derecho a la salud.

Cabe anotar aquí que el seguimiento de lo ocurrido en estas rondas se dificulta por la adopción de un principio discutible de confidencialidad. Este es un aspecto que tiene que ver con el respeto a los derechos civiles y políticos, en particular el derecho a la participación. Siendo este un tema de interés público y de interés nacional, no es posible aceptar que sea solamente el Ejecutivo quien lleve adelante un tratado de semejante importancia, dejando por fuera no solamente a la sociedad civil sino también los poderes Legislativo y Judicial que solamente podrían pronunciarse a posteriori en el proceso de ratificación. Un proyecto de Ley que fue presentado en el Congreso con miras a establecerle marcos al Ejecutivo para las negociaciones, fue impugnado inmediatamente por el Gobierno con el argumento de que sería inconstitucional. Los diálogos que adelanta el Gobierno con el sector privado y algunas otras organizaciones de la sociedad civil, no pasan de ser un ejercicio de información restringida y, en general, de propaganda o publicidad a favor del tratado. El famoso "cuarto del lado" que se ofrece como mecanismo de participación, ha sido durante estas rondas absolutamente inútil, como lo confiesan quienes se han hecho presentes allí.

Finalmente un comentario sobre el tema laboral, aunque no se ha colocado todavía formalmente en la mesa. El Gobierno norteamericano se da el lujo de posar como defensor de los derechos laborales de los colombianos, cuando en realidad está defendiendo a sus empresarios, y el Gobierno colombiano se ve en dificultades para reconocer que no es capaz de

garantizar el cumplimiento de su propia legislación laboral y más bien aspira a mayores flexibilizaciones, en nombre de una supuesta defensa de la autonomía normativa que ya ha cedido vergonzosamente en otros campos como el petrolero. La radicalidad norteamericana también es relativa, pues se ha filtrado que Estados Unidos se conformaría con dar alguna ayuda para que se cumpla la legislación laboral, "siempre y cuando puedan obtener concesiones en otros aspectos de interés en el TLC".

Ésto nos ilustra sobre algunos de los aspectos que más nos deben interesar desde el punto de vista del riesgo en materia de derechos humanos. Aparte de los efectos derivados de la ruina de la producción, con la única oferta de inversión extranjera en explotación de recursos naturales y en algunas "maquilas", fácil es prever los compromisos indiscutiblemente negativos que se asumirán en materia de servicios como salud y educación y de protección de la inversión extranjera, tal como se mencionó al principio.

Sin embargo, lo más grave de todo es que, por la vía legislativa, el Gobierno actual ya se está anticipando, como se ha señalado repetidamente a lo largo de este artículo, a otorgar las concesiones que, en principio, iban a ser objeto de negociación. En ese sentido, muchas de las cosas que seguramente se discuten en otros análisis sobre la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia, tienen una perfecta coherencia con lo que aquí se ha advertido a propósito de los tratados de libre comercio.

No hay 'embrujo' que dure cuatro años...

Seguridad democrática, comunicación y opinión pública

Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep - Luis Fernando Barón Porras*



En diversos círculos académicos y de organizaciones sociales se escucha que el país se "derechizó", que hay un amplio respaldo social a las políticas autoritarias del presidente Álvaro Uribe Vélez y a sus alternativas militares para resolver los conflictos del país. También se escucha que está en marcha una incontenible contrarreforma de la Constitución del 91 y del Estado Social de Derecho. Por su parte, las encuestas de opinión muestran que desde su posesión, Uribe ha mantenido los más altos niveles de popularidad que mandatario alguno haya tenido en los últimos cincuenta años¹.

Este artículo hace una mirada a las políticas de comunicación adoptadas por el actual Gobierno, y a sus relaciones con medios y periodistas y con la *opinión pública*. Desde allí observa las anteriores afirmaciones después de dos años del gobierno Uribe. Para ello desarrolla un recorrido por las siguientes inquietudes: una, ¿cuáles son los elementos centrales de la política de comuni-

cación del Plan Nacional de Desarrollo? Dos, ¿cuáles son las políticas de comunicación que se deducen de las *prácticas* públicas de comunicación del gobierno? Tres, ¿cómo son las relaciones de medios y periodistas con esas políticas? Y cuatro ¿qué está sucediendo con las *móviles* y ambiguas *opiniones públicas* frente a esas políticas?

LAS COMUNICACIONES EN EL PLAN DE DESARROLLO

Las referencias a las actividades de comunicación e información en el *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*²

* Investigador Cinep. Comunicador Social con Maestría en Antropología.
1 Ver por ejemplo la encuesta de Agosto de 2004 producida por el *Centro Nacional de Consultoría* en la que el 85% de los consultados cree que las cosas van por buen camino, el 79% aprueba la gestión del Gobierno y el 68% está de acuerdo con la reelección del actual Jefe del Estado. Ver además, Editorial *El Tiempo* 8 de agosto de 2004.
2 Ver documento en: http://www.dnp.gov.co/01_CONT/POLITICA/PLAN.HTM

se concentran en el primero de sus cuatro objetivos: brindar seguridad democrática³, y dentro de él se ubica en una línea de acción denominada *El Control del Territorio y la defensa de la soberanía nacional*. Allí aparecen en dos asuntos denominados: *la promoción de la cooperación ciudadana y las comunicaciones para la paz*⁴.

La información representa para el Plan un soporte importante para controlar el territorio y defender la soberanía. Para ello se propone promover e incentivar "la cooperación voluntaria y patriótica de la ciudadanía a la Fuerza Pública para que proporcione información relacionada con las organizaciones armadas al margen de la ley y la delincuencia"⁵. Para lo anterior el Gobierno propone integrar a un millón de ciudadanos en las zonas rurales y urbanas para que participen voluntariamente en redes de cooperación que estarán conformadas por miembros de los frentes de seguridad local y empresarial, de la Defensa Civil, de las empresas privadas de vigilancia y de organizaciones de taxistas y transportadores, entre otros. Las redes de cooperantes estarán bajo el control, supervisión y evaluación de los comandantes militares y policiales y de los organismos de seguridad del Estado localizados en cada una de las áreas⁶.

Por otra parte, el Gobierno propone convocar a los medios "para que de manera concertada establezcan acuerdos de autorregulación orientados a atenuar el impacto de las acciones terroristas en la opinión pública. En estos acuerdos se tratarán temas como la transmisión en directo de actos terroristas, comunicados y entrevistas de organizaciones e individuos que realicen dichos actos y la protección de la identidad de las personas que los presencien"⁷.

Las comunicaciones para la paz hacen referencia a un programa de *Comunicaciones para la Seguridad Democrática* que pretende ampliar las coberturas de las comunicaciones en el país, especialmente en las principales vías, para apoyar las estrategias de reducción del terrorismo, el secuestro y la piratería terrestre. De igual manera propone instalar y poner en operación un número único nacional de emergencias⁸.

Los grotescos eventos públicos de entrega de recompensas a personas encapuchadas transmitidos por los medios de comunicación, unidos al debate público que ellos propiciaron alrededor del deber civil y solidario de la protección ciudadana; las deficiencias de las informaciones suministradas por los informantes⁹; las irregularidades que se han presentado con estos¹⁰; los reiterativos escándalos de corrupción y las dudosas actuaciones de las Fuerzas Militares que involucran a civiles¹¹; y los presumibles y comprobados vínculos de éstas con grupos y organizaciones ilegales¹² son referentes importantes para hacerle serias preguntas a los anteriores lineamientos de política expresados en el Plan:

¿Es la información que brindan las organizaciones de cooperantes privilegiadas la mejor herramienta para ganar la guerra al terrorismo y

3 Los otros tres objetivos del Plan son: impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo; construir equidad social, e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. En el objetivo referido a las políticas de crecimiento económico sostenible, dentro de un eje denominado *Competitividad y Desarrollo* hay una referencia a asuntos de comunicación. El literal D de este eje habla de la continuidad –con ajustes– de la *Agenda de Conectividad* como política de masificación del uso de las tecnologías para el desarrollo económico, social y político "buscando insertar a Colombia en la sociedad del conocimiento a través de la democratización del acceso a la información, aumentando la competitividad del sector productivo, y liderando el proceso de modernización del Estado." Ver página 138 del Plan.

4 Ver páginas: 45, 46 y 49 del Plan.

5 *Los ciudadanos* son quienes mejor conocen su entorno, ello los convierte en "un actor indispensable y estratégico en la definición de la seguridad y en el apoyo, respaldo y colaboración con las autoridades. "Igualmente se pretende incentivar la participación a través de esquemas de recompensas y contar con el apoyo de los medios de comunicación". Ver Plan página 45

6 Ver página 36 del Plan

7 Ver página 46 del Plan.

8 Ver página 49 del Plan.

9 Estas deficiencias se pueden reflejar en los contrastes entre los altos porcentajes de personas retenidas en detenciones masivas contra las bajas cifras de judicialización de las mismas, o entre las detenciones masivas contra el aumento de la población carcelaria. Ver al respecto los artículos de esta edición de la Corporación Colectiva de Abogados "José Alvear Restrepo"; Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – Fcsp, y del Banco de Datos de Cinep.

10 Ver por ejemplo "Informante millonario por gastos reservados", en: *El Espectador*, 1 de agosto de 2004, p. 8^a.

11 Como los casos de Santo Domingo, Guatarrilla, Cajamarca o la misma situación de acoso y persecución de líderes sociales y sindicales en Arauca.

12 Ver La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado por el asesinato de 19 comerciantes a manos de autodefensas del Magdalena Medio.

las organizaciones armadas ilegales y delincuenciales y para brindar seguridad a *todos* los ciudadanos? Con base en los principios de la misma información es preciso preguntar: ¿Es veraz, objetiva, transparente esa información para convertirla en la base de la seguridad ciudadana y de la guerra contra el terror y la delincuencia? ¿Son los comandantes militares y policiales y de los organismos de seguridad del Estado los entes idóneos para controlar, supervisar y evaluar las redes de cooperantes y la información que ellas proporcionan?

LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO QUE EVIDENCIAN SUS PRÁCTICAS COMUNICATIVAS

Las prácticas de comunicación relacionadas con el conflicto armado y las dinámicas de paz del Gobierno expresan una política centrada en cuatro aspectos interrelacionados:

- Crear y mantener mediante la figura de Álvaro Uribe Vélez una imagen diferente de Presidente y de política en el país.
- Retomar la palabra y concentrar en el Gobierno las narraciones y noticias sobre el *terrorismo*¹³ y la paz.
- Hacer del Gobierno el protagonista principal en los medios de la lucha contra el terrorismo y de las dinámicas de paz.
- Establecer contacto directo con la gente para escuchar sus quejas, necesidades y propuestas, y para brindar alternativas de solución.

Toda esta propuesta está *centrada* en la imagen, la voz, la presencia y las acciones del presidente Álvaro Uribe.

Crear y mantener una imagen diferente de presidente y de su política.

Construyamos una Nación con 100% de tolerancia a la diversidad, a la idea ajena, pero con cero permisividad a la violencia, la corrupción y la politiquería... Ofrezco

*un Gobierno serio, eficaz, honrado, no milagroso... Me haré moler para cumplirle a Colombia*¹⁴.

Desde la campaña presidencial se hizo evidente que la imagen que se quería construir de Uribe estaba fundada en una oposición radical a las características personales y del gobierno de Andrés Pastrana¹⁵. Esta misma estrategia, de carambola, pareció servir para el debate con los demás candidatos presidenciales, que en pocos o muchos aspectos se parecían o se acercaban a las propuestas presidenciales de Pastrana.

Como las principales críticas y señalamientos hacia el presidente y el gobierno Pastrana se centraron en su carácter indeciso y ausente, en los escándalos de corrupción de integrantes de su Gobierno, y en el fracaso de su política de paz por las concesiones hechas a la guerrilla y por haber comprometido la soberanía y dignidad de los colombianos; la propuesta de imagen de Uribe se concentró en mostrarlo como un incansable trabajador, como ejecutivo y hombre de palabra y de decisiones firmes, y como un ser cercano a los municipios y la gente del país.

La estrategia de Uribe también se jugó por volver a poner sobre la mesa la *iniciativa militar* como estrategia de seguridad para todos los colombianos y como mecanismo de presión y disuasión contra los violentos, sin descartar unos diálogos dignos y útiles para construir paz y no para entregar territorios o para fortalecer a los terroristas, a los armados o a los ilegales. Adicionalmente, se concentró en posicionar la idea de luchas frontales contra la corrupción y la politiquería, y contra la deuda social: pobreza, educación, salud, y empleo.

Esta ha sido la imagen que ha buscado mantener el Gobierno para recuperar la palabra

13 El plan deja ver claramente la posición del gobierno que no habla de la existencia ni de un conflicto armado ni de una guerra sino de *terrorismo por parte de organizaciones delincuenciales y armadas al margen de la ley*.

14 Fragmentos de los Puntos 97, 98 y 99 del documento de los 100 puntos de Uribe. Ver: (http://www.dnp.gov.co/03_PROD/CONPES/Manifiesto_Democratico.htm#5)

15 Pastrana, su gobierno y sus políticas terminaron con índices muy bajos de popularidad de acuerdo con las encuestas del momento.

frente a los hechos de violencia y paz y para mantener un perfil público que asegure una base fuerte para maniobrar en las decisiones políticas y económicas. Se trata de una estrategia que, además, ha buscado que la imagen del Presidente no se desgaste ni resulte *salpicada*. En algunos casos y temas, integrantes de su equipo son quienes salen a la arena pública con posiciones fuertes y controvertidas, y dependiendo de las reacciones de la *opinión* el Presidente entra a suavizar o enfatizar los argumentos, tal y como sucedió con los ministros Londoño, con el referendo y Pretelt, con la reelección; o con el Comisionado Restrepo, en temas relacionados con la negociación con los paramilitares. En otros casos, cuando el Presidente *mete la pata* por los temas o los tonos adoptados en sus declaraciones públicas siempre hay otros que salen a apagar incendios o a pagar los platos rotos, tal y como sucedió en el caso del Vicepresidente y los defensores de derechos humanos, o con la canciller Carolina Barco después de los errores cometidos por el Presidente en la gira por Europa en febrero de 2004¹⁶.

Retomar la palabra y concentrar en el Gobierno las narraciones y noticias sobre el terrorismo y la paz

Tan pronto Uribe llegó a la Presidencia, lo primero que hizo en el campo de la comunicación fue tomar y concentrar la palabra, las noticias y las historias sobre los asuntos relacionados con el conflicto y la paz. Ellas estaban en manos de las Fuerzas Armadas –como representantes de las instituciones y de las fuentes oficiales–, en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y en las de las Farc, hasta antes del final de la negociación del gobierno Pastrana con esta organización¹⁷.

Los siguientes temas aparecen como centrales en la maniobra de recuperación del discurso por parte del Gobierno durante estos dos años: en primer lugar, demostrar que en Colombia no existe ni conflicto ni guerra sino terrorismo con profundos vínculos con el narcotráfico, hechos que implican la pérdida del carácter po-

lítico de las organizaciones armadas ilegales y de sus acciones, y por ende el consecuente carácter de terroristas y enemigos de la nación y de la humanidad¹⁸.

En segundo lugar, la estrategia se ha propuesto mostrar los avances en la política de Seguridad Democrática, es decir, el retorno de la tranquilidad a múltiples zonas y sectores sociales como producto de la efectiva acción de las Fuerzas Armadas contra las organizaciones armadas ilegales y sus apoyos, y de la política de reinserción. Estos hechos se demuestran a partir de las cifras del Gobierno sobre disminución de asesinatos, secuestros y desplazamientos, con el retorno de la Policía a decenas de municipios y con la vuelta a la calma de sectores y regiones del país, expresada en la recuperación de las vías y en la campaña *Vive Colombia viaja por ella*. En tercer lugar, la propuesta ha buscado mostrar un Gobierno trabajador y generoso en el campo del diálogo y negociación, bajo los criterios de abandono del terrorismo y cese de hostilidades, sin perder la autoridad y la soberanía del Estado y sin dejarse chantajear por las organizaciones ilegales¹⁹.

Para ello el Gobierno, representado casi en su totalidad por el presidente Uribe, no sólo ha buscado mantener un alto perfil público en los medios, como protagonista de los asuntos relacionados con la violencia y el *terrorismo* (de lo

16 Ver Carlo Nasi y Arlene B. Tickner, *Falta de estrategia*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.

17 Ver: Barón, Luis Fernando, *Internet, guerra y paz*, Cinep, Idrc Bogotá 2003; y *Estado de alerta continua: noticieros y guerra en Colombia*: http://www.epigrafe.com/Contenido/lib_detalle.asp?lib_id=54

18 Ibid.

19 Esto es evidente en las rondas y viajes tanto del Presidente como del Vicepresidente a países y organismos europeos, en sus permanentes intervenciones en los medios para mostrar las cifras de reducción del secuestro, de los asesinatos etc., y en las permanentes intervenciones del Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, en las que insiste en las diferencias del proceso de negociación con las paramilitares frente a lo que sucedió en el Caguán durante el Gobierno de Pastrana. Ver al respecto la intervención del Alto Comisionado para la Paz en el Congreso el 3 de agosto de 2004: «Se confundió el diálogo con intimar con los violentos. Aquí los comisionados (de paz) se iban a tomar whisky con los guerrilleros, y los embajadores se entusiasmaron hasta el delirio por irse a tomar una foto con un hombre de camuflado y con fusil.» Ver: «*Dura Crítica del Gobierno a la comunidad internacional por no apoyar el proceso con paramilitares*», en: *El Tiempo*, 4 de agosto de 2004.

que se hablará enseguida), sino que ha desarrollado una campaña que combina la producción noticiosa a través de la agencia de presidencia (SNE), el desarrollo y publicidad de sus propias bases de información frente a asuntos como DDHH, la difusión de información a través de medios electrónicos (Web y correo electrónico), las locuciones presidenciales, y el desarrollo de los Consejos Comunales de Gobierno, de la Rendición Pública de Cuentas y de los Consejos públicos de Ministros.

Hacer del Gobierno el protagonista principal en los medios

En el campo de las comunicaciones de los medios masivos ya no basta *contar o narrar*, es necesario mostrarse como *protagonista* de los hechos. Es allí donde se juega buena parte de la visibilidad, la credibilidad y la legitimidad pública contemporánea. Uribe no sólo tiene una tropa de comunicadores y periodistas propios siguiendo cada paso que da y produciendo información al respecto, sino también se asegura de tener una presencia permanente y un alto perfil en los medios nacionales e internacionales²⁰.

El retorno a propuestas de comunicación mediática que articulan *narradores y protagonistas* en las noticias e historias sobre la violencia y la paz –tal y como sucede desde los inicios de la etnografía–, es uno de los formatos más utilizados en los tiempos actuales, tanto en el campo de la guerra –como se puede ver con el cubrimiento noticioso en el conflicto iraquí por parte de cadenas internacionales de noticias como Fox o CNN–, como también en los programas y documentales políticos, naturales o de entretenimiento²¹.

Ya sea como resultado de la asesoría en materia de comunicaciones, o del estilo y personalidad del Presidente, o de la decisión de los mismos medios, y a diferencia de los anteriores presidentes y de otros dirigentes políticos, Uribe parece haber apostado por este formato con gran aceptación popular. En él encajan perfectamente no sólo las noticias sobre el Gobierno y el Presidente, sino también los Consejos Comu-

nales, las sesiones públicas de rendición de cuentas y los Consejos de Ministros, y las propuestas interactivas de su página Web.

La centralidad mediática y pública de Uribe no sólo ha sido el resultado de una habilidosa estrategia gubernamental, ha sido alimentada tanto por la actitud *pro institucional* de medios y periodistas, como por el protagonismo que le han otorgado sus críticos y retractores al convertirlo en eje y tema central de sus análisis y contrapropuestas.

Establecer contacto directo con la gente

*Mi espíritu antioqueño y mi vocación campesina me han alimentado un infinito amor por todas las regiones de Colombia*²².

Un asunto importante de la imagen presidencial y de la política que ha propuesto el Gobierno, es la cercanía a la gente, al pueblo, a los municipios y regiones del país. Esto se ha traducido en una estrategia en la que confluyen tres tipos de prácticas comunicativas: la primera es *hablar y hacer presencia física en los lugares donde se producen hechos de terror*²³. El Presidente va allí a poner la cara, a establecer y asumir las responsabilidades del caso y acompañar a las víctimas. Por supuesto, desde allí también hace señalamientos y condenas frente a los hechos y las organizaciones que las producen, justifica la política de seguridad y llama a la solidaridad, cooperación y apoyo al Gobierno y las Fuerzas Militares.

20 Más información en: Bonilla Jorge Iván, *Medios de Comunicación, opinión pública y conflicto armado. El consenso por otras vías*, Bogotá, 2004. Documento en proceso de edición, lepri y Fescol.

21 Ejemplos de lo anterior son la reciente película *Fahrenheit 9/11*, en la que Michael Moore hace un dura crítica al gobierno del presidente de EEUU, George W. Bush, y la invasión de ese país a Irak; o las series de documentales de animales Discovery Channel o las diferentes versiones de *realities* nacionales e internacionales.

22 Ver el punto 96 de los 100 puntos de Uribe.

23 Son ejemplos de esta práctica: la presencia presidencial tras los asesinatos del ex gobernador de Antioquia Guillermo Gaviria y del Comisionado de Paz de Antioquia Gilberto Echeverri, después de un fracasado rescate por parte del Ejército; o el atentado guerrillero contra el municipio de Chita en septiembre de 2003, o después de la bomba contra el Club El Nogal de Bogotá.

La segunda está representada *por la presencia y el ejercicio del gobierno desde municipios* recuperados a las organizaciones armadas. Es una demostración de que no hay lugares vetados para el Presidente y el Gobierno, un gesto de respaldo a las instituciones y poblaciones, y una oportunidad para demostrar la presencia ganada por el Estado.

La tercera, la representan los *Consejos Comunales y de ministros* que se transmiten en directo por televisión y radio, y en los que se da la oportunidad a sectores de la vida municipal y regional de participar definiendo sus necesidades y problemas, preguntando sobre los planes y ejecución del Gobierno nacional y haciendo propuestas para resolver sus problemáticas. Es un espacio centrado en la posibilidad de *participación de la gente y en la capacidad de escucha del Gobierno*. Pero allí también se aprovecha para mostrar la capacidad de trabajo, la actitud ejecutiva y gerencial del Presidente, el poder de mando de Uribe y la subordinación de su equipo. En los consejos se visibiliza y destaca un presidente que cuestiona y llama a cuentas a sus subalternos, que exige resultados, que propone trabajos conjuntos a alcaldes y gobernadores y plantea soluciones *sin prometer ni generar falsas expectativas*, para no parecer populista.

URIBE, MEDIOS Y PERIODISTAS

El Gobierno del presidente Uribe parece no haber escatimado esfuerzos y caminos para lograr la cooperación de medios y periodistas para su política de seguridad, tal y como está esbozado en el Plan Nacional de Desarrollo. Ya sea como resultado de la empatía con el Gobierno, de las presiones o seducciones por parte de sectores del poder político²⁴, o por las decisiones autónomas o las maneras de entender los procesos sociopolíticos del país por parte de medios y periodistas, éstos parecen corresponder con la política gubernamental.

De acuerdo con el análisis de Jorge Iván Bonilla²⁵, en estos dos años se han ido conformado cuatro tendencias en los modos de producir in-

formación sobre el conflicto armado. Para este texto se retoman tres: la primera se puede resumir en la pregunta *¿Sabe usted de qué lado está?*; la segunda se sintetiza en la consigna *¡No más pantalla a los violentos!*; y la tercera tiene que ver con la oleada de *secciones y noticias positivas sobre el país*.

Para este autor, la política de seguridad democrática ha construido un discurso oficial que no sólo pretende exigirle al periodismo tomar partido a favor de las instituciones del Estado y los valores de la democracia, sino persuadirlo para tal fin. Esto se ve como una necesidad para lograr consensos y respaldos sociales contra el terrorismo. Aunque hay diversas posiciones en los medios y periodistas respecto a este intento del gobierno, un estudio realizado por el Proyecto Antonio Nariño, que monitoreó las informaciones de doce diarios y un semanario publicados entre octubre de 2002 y octubre de 2003, muestra que el cubrimiento sobre conflicto armado no sólo se concentra en la información de las fuentes oficiales (Gobierno, Fuerza Pública, poderes del Estado), alcanzando casi el 50%, sino que hay un predominio de los asuntos bélico-militares con un 42% de los temas que conforman la agenda informativa del grupo de diarios.

Estos datos se complementan con los resultados de una consulta a directores, jefes de sección y columnistas, desarrollada por la Defensora del Lector de El Tiempo, alrededor de la pregunta por los cinco pecados capitales del periodismo colombiano²⁶. En primer lugar aparece la *dependencia del poder*, al otorgar demasiada credibilidad a las fuentes oficiales y a las privadas que representan a las grandes empresas o gremios. En contraste, hay desdén frente a las denuncias de ciudadanos comunes.

En segundo lugar, Bonilla muestra que dar pantalla a los actores armados ilegales ha remi-

24 De acuerdo con una consulta a veinte directores de medios, realizada por el Observatorio de Medios de la Facultad de Comunicación Social y Periodismo de la Universidad de la Sabana de Bogotá, en Mayo de 2004, el presidente Uribe ha ejercido presión a los medios para emitir u omitir información; además, representantes del mandatario han ejercido presiones sobre los directores.

25 Ver: Bonilla Jorge Iván, *Medios de Comunicación...*

26 "Confesión de culpas", Columna de la Defensora del Lector, en: *El Tiempo*, 17 de julio de 2004.

tido históricamente a la idea de que informar sobre ellos significa hacer apología del delito o servir de idiotas útiles y convertir a los medios en cajas de resonancia de la propaganda de los violentos. "Según esta posición, debe existir una correspondencia entre el periodismo responsable y la defensa de la democracia, entendida como defensa de las instituciones y la legalidad; por lo tanto cualquier intento de hacer visibles, con voz e imagen propia, a quienes están al margen de la ley representa un peligro serio para la estabilidad de la democracia"²⁷.

Finalmente, el autor muestra cómo se ha generado un consenso por desdramatizar las consecuencias humanas de la guerra, por la vía de *cero visibilidad del horror*, debido a la saturación de la cobertura negativa del conflicto; según varios sectores, esta cobertura negativa mina el consentimiento nacional alrededor del esfuerzo gubernamental para ganar la guerra u obtener la paz, y ha generado sentimientos de pesimismo e impotencia. Esto se ha subsanado con las notas e informaciones positivas ubicadas en lugares más importantes dentro de los medios²⁸.

Sin embargo, es necesario ponderar y contrastar las tendencias de consenso delineadas por Bonilla y dar cuenta de la complejidad del campo periodístico y sus relaciones con los campos políticos, económicos y culturales. En este sentido vale la pena llamar la atención sobre las permanentes expresiones de oposición y rechazo a las políticas, acciones y estilo del presidente Uribe, que no han desaparecido de las esferas mediáticas e informativas ni de otros campos sociales durante estos dos años. Expresiones que han logrado en varios momentos posicionar en el debate público corrientes de rechazo y oposición hacia Uribe y su gestión, tal y como sucedió en la coyuntura del lanzamiento del *Embrujo autoritario*, con el fracaso del Referendo presidencial, y con la misma elección de varios alcaldes y gobernadores opuestos a las políticas y estilo presidencial. Estas expresiones son muestra de consensos parciales, de la existencia de una importante oposición, de expresiones de resistencia y de la búsqueda y fortalecimiento de caminos diferentes.

En la misma coyuntura sociopolítica en la que se escribió este artículo, debate de reelección y balance de los dos años de gobierno, por ejemplo, se ha generado una confluencia de voces y acciones muy diversas de rechazo y de señalamientos a las políticas y gestión del Gobierno desde instituciones de control, desde los partidos políticos, desde organismos sociales y desde los mismos medios y periodistas²⁹. Todo ello en medio de las repentinas y brumosas salidas del Vicefiscal de la Nación y del Secretario de la Presidencia, así como de las múltiples críticas al Gobierno, al proceso de negociación con los paramilitares, inclusive desde la Embajada de los Estados Unidos.

QUÉ HA PASADO CON LAS OPINIONES PÚBLICAS

Es importante empezar diciendo que, aunque las encuestas de opinión no mientan, como algunos piensan, sí son muy limitadas. Las encuestas son muy útiles para identificar tendencias temporales pero insuficientes para explicarlas y analizarlas. Son coyunturales, por lo tanto efímeras y circunstanciales, no siempre preguntan por los asuntos de interés de la gente consultada, y son interpretadas y presentadas de acuerdo con el interés de sus contratantes y analistas. Por ello es necesario observar con cautela los altos niveles de popularidad del presidente Uribe, tanto desde las orillas de la crítica y la oposición, como desde las orillas de los respaldos, la admiración y la misma indiferencia hacia él y su gobierno.

27 Bonilla, p. 15.

28 También la página Web de la presidencia tiene una sección llamada "Colombia un país positivo".

29 Ver entrevistas a ex presidente Pastrana "Prefiero quedarme solo que tener que comprar conciencias", en: *El Espectador*, 18 de julio de 2004; entrevista a Pedro Juan Moreno, en: *El Tiempo*, 18 de julio 2004, o los informes del *Informe de Desarrollo Humano y Pobreza* del Phud y la Contraloría y el estudio sobre derechos ciudadanos producido por la Fundación Social y Fescol coordinado por el ex canciller Augusto Ramírez Ocampo (Ver *El Tiempo*, 26 de julio de 2004).

Desde la perspectiva de estudios etnográficos de recepción, desarrollados en Cinep³⁰, es posible afirmar que los altos niveles de popularidad del Presidente corresponden con altos grados de frustración y de agotamiento producidos, por una parte, por el desbordado optimismo y deseo de una resolución rápida tanto del conflicto armado, como de asuntos estructurales que se pusieron en las agendas del proceso de negociación con las Farc: inclusión política y económica, equidad y justicia, libertad (de expresión, de movilización), y por otra, por la sensación de cansancio frente a una violencia larga, tortuosa y profundamente dolorosa que produce miedo, incertidumbre e impotencia.

De acuerdo con estas investigaciones³¹ la figura y las propuestas del presidente Uribe representan, antes que un deseo de cambio sociopolítico, uno de *carácter dramático*, es decir narrativo. Antes que un respaldo político a una propuesta autoritaria o de derecha, Uribe representa el rechazo a los discursos y acciones políticas y militares tanto del Gobierno como de las Farc, y el respaldo a la prueba de *otras fórmulas* que pudieran asegurar los rápidos cambios mencionados arriba, aunque ellos implicaran sacrificar y auto restringir derechos, deseos y sueños propios y ajenos.

Por otra parte, la figura de Uribe representa los deseos y reclamos por otras maneras de actuar y otros estilos en el campo de la política, en los planos militares y de la paz. Deseos y reclamos relacionados con asuntos muy importantes para la gente: firmeza y decisión, coherencia entre la palabra y la acción, cumplimiento de los compromisos y *asunción de responsabilidades* por parte de los personajes de la vida pública. Asuntos que además están profundamente relacionados con la desconfianza a la política y los políticos y con el desprecio de la corrupción. Todo lo anterior fue muy bien utilizado por Uribe, que supo presentarse y contrastarse muy bien no sólo frente a la figura y el gobierno del presidente Pastrana, sino frente a las características y posiciones públicas de la guerrilla de las Farc, y de los mismos políticos.

Los estudios realizados por Cinep, recientes encuestas de medios³², y las mismas histo-

rias sociopolíticas y militares del país, muestran que la mayoría de los colombianos está hastiada de la guerra y es contraria a la imposición de la fuerza (física y de las armas), al autoritarismo y a la coacción, e idealiza la democracia, los derechos humanos y las salidas políticas negociadas: el debate de argumentos, el uso de la palabra y la oralidad para tomar decisiones.

En los anteriores puntos están las principales fortalezas y debilidades de la propuesta de Uribe ¿Por qué? Porque las ideas y emociones de corto plazo y de pronto resultados siguen vigentes en la mirada pública; porque los reclamos de firmeza, coherencia y responsabilidad siguen vivos en la gente, y porque la devoción a la democracia y el ideal de política no han cambiado en los últimos años.

Por lo anterior, la ausencia de resultados militares y en el campo de la paz del gobierno Uribe; el paulatino *descubrimiento* del carácter del Presidente, sus permanentes pugnas y *metidas de patas* con sectores internos y externos, y el descuido a la que él mismo llamó la lucha contra la deuda social, pueden convertirse en las principales debilidades y obstáculos para el ejercicio de gobierno y su continuidad.

La imagen del Presidente se ha deteriorado en los últimos meses en amplios sectores de la sociedad: su tono pausado y paternal se ha transformado en varias ocasiones en uno descompuesto, iracundo y soberbio; su actitud de escucha es cuestionada porque no oye ni siquiera a los más cercanos; su trabajo excesivo parece afectar su agudeza, su buena memoria y su humor; sus actos y gestos no hablan de firmeza, coherencia y equilibrio con todos los actores involucrados con la guerra y la paz.

30 Ver *Internet, guerra y paz en Colombia*, Cinep, Idrc, Bogotá 2003 y *Estado de Alerta continua: noticieros y guerra en Colombia*: http://www.epigrafe.com/Contenido/lib_detalle.asp?lib_id=54

31 Ver también: Barón, Luis Fernando. *Historias No oficiales de guerra y paz en Colombia*. Tesis de Maestría de Antropología, Universidad de los Andes, junio de 2004.

32 Ver encuesta de RCN sobre izquierda y derecha de la semana del 12 de julio de 2004, según la cual mientras el 37,7% de los consultados se confiesa de derecha, sólo el 7,7% dice pertenecer a la izquierda, y el 43,2% dijo no pertenecer ni a la izquierda ni a la derecha.

En estos dos años, cuatro asuntos se destacan en los cambios de percepción y en la consolidación de una imagen contraria y negativa del Presidente y de su Gobierno: la deuda social (pobreza, empleo, salud y seguridad social), la apuesta por la reelección, la negociación con los paramilitares y los acuerdos humanitarios.

Aunque a Uribe no se le achaca del todo la situación de pobreza, miseria, desempleo y deuda pública del país, sí se ve que su Gobierno no ha hecho lo suficiente ni ha presentado propuestas tan contundentes, como en otros planos, para luchar contra la deuda social. Contrario a lo anterior, está bien consolidada una imagen de que el desempleo ha subido, la situación de la salud es desastrosa, los impuestos han aumentado, y se dedican grandes sumas de dinero a otros asuntos como la guerra o el avión presidencial.

Aunque se reconoce la austeridad y la gran capacidad de trabajo del Presidente, que lo distancian de la imagen de los políticos tradicionales, la decisión de jugársela por la reelección inmediata ha afectado profundamente la imagen y el respaldo presidencial. Este hecho se ve, por un parte, como un gesto oportunista que repercute en el descuido de los asuntos importantes de la vida de la nación y atenta contra el orden constitucional, y por otra, como un acto político que ha conducido a las tradicionales compras de conciencias, a transar cargos públicos y comprometer dineros de la nación.

Por su parte, la negociación con los paramilitares ha evidenciado los desequilibrios entre el corazón grande y la mano firme de Uribe con los grupos armados ilegales y terroristas; se ve que la experiencia de Santafé de Ralito ha resultado en la práctica una maquillada réplica de la zona de distensión (tanto por la entrega de territorios, como por la improvisación y la falta de compromiso de los paramilitares), y se ha hecho evidente el rechazo nacional e internacional en contra de la impunidad y el narcotráfico.

Los debates públicos sobre los acuerdos humanitarios han mostrado a un presidente terco y con poca capacidad de escucha frente a una crítica situación nacional, han evidenciado sus desacuerdos con respetados sectores y per-

sonalidades de la vida política, y lo han mostrado como insensible ante los dramas humanos de miles de colombianos³³.

REFLEXIONES FINALES

En el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno se propone usar la información como insumo para ganar la guerra contra el terrorismo y las organizaciones ilegales; se hace un llamado patriótico a los medios a la autorregulación para disminuir los efectos perversos de la información sobre terrorismo en la sociedad, y se busca, a través del desarrollo de infraestructura, garantizar cobertura y rapidez en las comunicaciones para garantizar la seguridad de los ciudadanos en todo el territorio nacional. Por otra parte, se busca construir condiciones que favorezcan el *acceso* social a la información para el desarrollo empresarial.

Las políticas que se pueden leer de las prácticas de comunicación e información del Gobierno en ámbitos públicos muestran la combinación de la construcción de una imagen pública que busca ganar confianza y legitimidad comunicativa y política, asociada con el monopolio y homogenización de la palabra y las narraciones sobre conflicto y paz. Todo lo anterior articulado con una línea de contacto y escucha de la gente como estrategia para construir cercanía, reconocimiento y legitimación social.

Las relaciones del Gobierno con los medios y periodistas muestran tendencias de respaldo tácito y explícito a su política, que de todas maneras tienen oscilaciones y cambios. Y la mirada a la perspectiva de la *opinión pública* deja ver una frágil popularidad presidencial que empieza a deteriorarse y en la que se evidencian transformaciones temporales y profundas diferencias de orden cualitativo.

33 Las anteriores afirmaciones son producto tanto de los estudios etnográficos de recepción, desarrollados en Cinep, como de las series de artículos, editoriales y análisis aparecidos en los medios entre finales de julio y agosto de 2004, como producto de las evaluaciones, informes y análisis a la gestión del Gobierno y del presidente Uribe.

El recorrido realizado, permite ver que la política de comunicación adoptada por el gobierno Uribe, aunque hábil y certera, porque se la juega a pisar fuerte en la batalla por las significaciones sociales, se concentra en una limitada noción de la *información como instrumento* y de los *medios como aparatos*, ambos usados en una perspectiva de *control y manipulación* como base del control ciudadano y del respaldo a las políticas socioeconómicas, militares y culturales. Esta perspectiva evidencia una manera de entender los procesos de comunicación de una manera unidireccional y determinista, sin contar con la movilidad, las fisuras y la creatividad de todo el proceso comunicativo.

La del Gobierno es una política que apuesta por la concentración y el control de la información y su distribución social, pretendiendo producir unos ciertos *efectos y reacciones*, sin considerar la complejidad de los mismos procesos de producción y circulación de la información, ni mucho menos, la riqueza y movilidad de los procesos de reapropiación y recreación cultural de la misma. Esa política que retoma los principios básicos de la guerra fría y de las doctrinas de la guerra contra el terrorismo y la seguridad nacional de los años 70 y 80, está poco distante de las estrategias de contra información y de guerra psicológica utilizadas por los bloques socialistas y occidentales en estos y anteriores períodos.

Es una apuesta que reduce la comunicación a la información, y evidencia no sólo su resistencia al diálogo, a la pluralidad de versiones y a la construcción colectiva de significaciones, propuestas y alternativas sociales, sino que adopta la perspectiva del *emisor* llamado a construir las visiones verdaderas y convenientes para la sociedad, a la que de paso considera que necesita ser concientizada, como quien llena recipientes vacíos con información, y a la que utiliza o seduce para alcanzar sus fines.

El recorrido realizado muestra no sólo las debilidades de esta política sino las fisuras y movimientos que se han producido en el desarrollo de la misma. Muestra la riqueza de la vida cotidiana y cultural, y las maneras como la in-

formación institucional y mediática son apropiadas, recreadas y contrastadas, evidenciando el *poder de resignificación y de apropiación* social frente a la información y las formas como ésta se articula a otras prácticas y movimientos (políticos y culturales) de rechazo, resistencia, oposición y construcción de alternativas. El unanimismo, el temor a la diferencia, la falta de diálogos con la sociedad son también la base de las fracturas de la política adoptada.

Esto demuestra que el postulado de uno de los 100 puntos de la campaña de Uribe: "*Temo a la demagogia y al populismo porque la frustración de las promesas electorales afecta la credibilidad democrática...*"³⁴ se está convirtiendo en un vaticinio propio, y que a pesar de su hábil estrategia comunicativa, del respaldo tácito o explícito de medios y periodistas, la denominada *opinión pública* puede estar tomando otros rumbos y distancias frente a las propuestas políticas, la gestión y el estilo presidencial. Todo lo anterior en medio de un clima internacional de creciente rechazo y reevaluación de los postulados y métodos políticos y militares de la guerra contra el terrorismo.

De la misma manera, los reclamos y demandas frente a la deuda social evidencian que el respaldo público al desmonte de los logros de la Constitución del 91 no es fácil, y aunque no se conoce bien qué es el Estado de Derecho, en los imaginarios y en las prácticas sociales hay una apropiación y defensa de su filosofía y principios. Pero será la historia la que muestre qué sucede con el supuesto embrujo del autoritarismo y la derecha en Colombia.

34 Fragmento del punto 97 del documento de los 100 puntos de Uribe. Ver: (http://www.dnp.gov.co/03_PROD/CONPES/Manifiesto_Democratico.htm#5)

Militarismo antes que diálogo

Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz



El gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha sostenido que para iniciar diálogos con grupos armados irregulares, éstos deben decretar un cese unilateral de hostilidades y abandonar sus prácticas terroristas. Actualmente adelanta diálogos con la mayoría de los grupos paramilitares, tiene acercamientos con el ELN y no se decide a realizar un acuerdo humanitario con las Farc.

Buena parte de su política de *Defensa y Seguridad Democrática* está orientada a crear las condiciones necesarias para obtener una ventaja política y militar sobre las guerrillas. Para lograrla, busca fortalecerse en los siguientes aspectos:

LEGITIMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS, MAYOR COORDINACIÓN ENTRE ELLAS Y AUMENTO DEL PIE DE FUERZA

Esta estrategia se fundamenta en el liderazgo que el Poder Ejecutivo tenga sobre el éxito o el fra-

caso de las Fuerzas Armadas en el campo de batalla y en recuperar para el Estado el monopolio del uso de la fuerza. Por eso se ve al Presidente y su Ministro de Defensa regocijándose con sus éxitos y dando la cara en los fracasos. "Que cuando cometamos un error, que cuando tengamos una dificultad, que cuando se nos presente un resultado adverso, tomemos la iniciativa de comunicar y lo hagamos cuanto antes"¹, ha dicho el Presidente. Actitud que moraliza la tropa, busca legitimar a la Fuerza Pública y cautiva a amplios sectores de la población.

Se insiste en que haya una mayor coordinación entre el Poder Ejecutivo y el poder militar², lo cual conduce a que los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos de control, sean

1 El Tiempo, 7 de Mayo del 2004.

2 El presidente Álvaro Uribe Vélez se refirió a esta coordinación en la ceremonia de ascenso de oficiales de la Policía Nacional, el 7 de mayo de 2004. Discurso en página Web de la Presidencia de la República.

permissivos ante las violaciones a los derechos humanos o al DIH cometidos por miembros de las Fuerzas Militares. Esto se hace evidente al conceder facultades de policía judicial a la Fuerza Pública, en los llamados para que no se vuelva al "síndrome" de la Procuraduría y en la complicidad de la Fiscalía General de la Nación para no adelantar procesos contra altos oficiales o exonerarlos en las investigaciones en curso.

Se avanza en la reestructuración de las Fuerzas Armadas, que no consiste únicamente en aumentar el pie de fuerza en sesenta mil soldados profesionales, veinte mil soldados campesinos, diez mil patrulleros efectivos y diez mil auxiliares regulares en la Policía³, hasta sumar un total de 357 mil efectivos a finales del 2004⁴. Comprende también la creación de la Junta de Inteligencia Conjunta, y en mejorar el equipamiento, la tecnología, el armamento y la capacidad de movilización de las tropas.

Ateniéndonos a las estadísticas del Gobierno, durante sus dos primeros años la Fuerza Pública ha aumentado las capturas, las bajas y la desmovilización de los combatientes de los grupos armados. Solo en los primeros cuatro meses de 2004 el Ministerio de Defensa Nacional reporta los siguientes datos contra los grupos narcoterroristas, como los llama en su informe: 5.058 capturas con un incremento del 49% y 1.130 abatidos, con un incremento del 34%⁵. Las deserciones han aumentado, llegando a 4.929, en lo que va de este Gobierno⁶. Debemos tener en cuenta que entre las capturas se cuenta a personas que han demostrado, ante fiscales y jueces, no pertenecer a ningún grupo armado.

Las guerrillas han sufrido golpes, pero sus estructuras militares siguen siendo fuertes y con un gran poder de alteración de la vida nacional. Prueba de ellos son los paros armados en Arauca y el oriente antioqueño, el haber atacado "en 25 ocasiones los oleoductos y en 26 las torres eléctricas"⁷, entre otras acciones; si bien es cierto que en el primer semestre del 2004 estos ataques disminuyeron, con relación al primer semestre del 2003. Aun así no hay que descartar, aunque no sea factible en las actuales condicio-

nes, que las labores de inteligencia y los grandes operativos militares terminen propinándole fuertes golpes a las fuerzas insurgentes. Si llegara ese momento, tendríamos un punto de quiebre militar en el conflicto armado colombiano, que no significaría, necesariamente, que fuéramos a un proceso de paz estable y duradero.

LOGRAR EL APOYO ECONÓMICO DE LOS GRANDES EMPRESARIOS Y DEDICAR MÁS RECURSOS ECONÓMICOS PARA EL GASTO MILITAR

El Gobierno y sus aliados reconocen que la solución del conflicto armado no es fácil, ni sale tan barata. Aunque dan mensajes triunfalistas, se están preparando para una solución a mediano o a largo plazo.

El impuesto al patrimonio, que en el 2003 llegó a los 2,4 billones de pesos, refleja que los empresarios están más dispuestos ahora, con este Gobierno, a meterse la mano al bolsillo. En contraprestación, el Gobierno les facilitó la aprobación de una reforma laboral, con la cual se ahorraron ocho billones de pesos⁸. Es decir, en plata contante y sonante no han puesto un solo peso para la guerra. A esto se suma el gasto militar que en el 2004 llegará a los once billones de pesos anuales. Si se mantiene esta tendencia, los gastos de defensa en el 2005 corresponderán al 4,19% del PIB⁹, lo cual implicará menos inversión social y aumento de la pobreza. Quienes continúan pagando los costos de esta inútil guerra, en vidas y en plata, son los pobres y la clase media.

3 *El Tiempo*, 3 de enero de 2003.

4 Entrevista de Caracol con el Viceministro de Defensa Andrés Peñate, junio de 2004.

5 Resultados de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, enero-mayo de 2004. Ministerio de Defensa Nacional. Datos comparados con el mismo periodo de 2003.

6 Datos publicados en página Web de la Presidencia de la República, 3 de agosto de 2004.

7 Fundación Seguridad y Democracia, *Evaluación Semestral de Seguridad 2001-2004*.

8 Banco de Datos de la Central Unitaria de Trabajadores.

9 Garay S. Luis Jorge, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*, Contraloría General de la República, 2002.

VINCULAR LA POBLACIÓN CIVIL AL CONFLICTO

Para que la política de Seguridad Democrática tenga éxito, se necesita la "cooperación activa, voluntaria y patriótica de los ciudadanos"¹⁰. Es decir, la vinculación de la sociedad civil al conflicto armado. Esto está claramente expresado en la consolidación de la red de informantes, que aspira llegar a tres millones; en los frentes de seguridad ciudadana, los programas de recompensas y en la reglamentación de las agencias privadas de seguridad. Estamos ante una militarización de la sociedad.

A los pobladores que se resisten o denuncian esta estrategia, se les detiene masivamente o se les intimida. El objetivo es golpear lo que el Gobierno considera "apoyos de la guerrilla". Por eso las detenciones masivas de dirigentes sociales, campesinos y activistas de la paz han aumentado. Seguramente los allanamientos sin orden judicial, la interceptación de teléfonos y las facultades de policía judicial a la Fuerza Pública, aprobadas en el Estatuto Antiterrorista, aumentarán el número de inocentes en las cárceles colombianas y los allanamientos a ONG.

Está por verse si esto dará resultados al Gobierno en su lucha por golpear a la guerrilla. Pero lo que sí está claro es que las detenciones arbitrarias están destruyendo el tejido social que durante décadas han construido organizaciones sociales como la Asociación Campesina de Arauca, la subdirectiva de la CUT y la Fundación de Derechos Humanos Joel Sierra, todas de Arauca: gran parte de la dirigencia de estas organizaciones ha sido encarcelada, desplazada o está en el exilio. Esta acción del Estado tiende a debilitar los avances que hemos logrado en distintos sectores de la sociedad para que apoyen las soluciones políticas negociadas. Aún así, las comunidades más afectadas por esta política resisten, ideándose nuevas formas de organizarse. A este rechazo se suman los amigos y familiares de quienes son víctimas de estas injusticias. Las protestas realizadas contra estas detenciones arbitrarias en municipios como Iba-

gué, Quinchía, Saravena, Neiva y Caloto demuestran parte de esta inconformidad.

DIÁLOGO Y TERRORISMO

La asimilación de los conflictos políticos armados, como en el caso colombiano, al terrorismo internacional le ha permitido al Gobierno argumentar que en nuestro país no existe tal conflicto político, sino que se trata de una guerra de toda la sociedad contra bandas de delincuentes y terroristas. "Este no es un conflicto. Esta es una democracia... desafiada por unos terroristas ricos"¹¹. Esta posición se ha visto reforzada por la propaganda antiterrorista del Gobierno de los Estados Unidos, que ha sido asumida integralmente por el Gobierno colombiano. Es cierto que las guerrillas en Colombia han realizado acciones terroristas y violado algunas normas del DIH, pero continúan siendo, en lo fundamental, movimientos insurgentes de carácter político o "grupos armados de oposición" como los llama Amnistía Internacional¹².

Esta concepción es utilizada por el Gobierno de acuerdo a su conveniencia, para negarse a hablar con la insurgencia armada y estar totalmente dispuesto a hacerlo con los paramilitares o para hablar con una de las guerrillas, buscando hacer presentable un proceso con las autodefensas que no tiene suficiente respaldo nacional ni internacional, tal y como quedó demostrado en la aparición altanera que hicieron tres de los jefes de las AUC ante el Congreso de la República, a finales de julio del presente año.

DIÁLOGO CON LOS GRUPOS PARAMILITARES

El diálogo con los grupos paramilitares es lo que ha logrado adelantar el Gobierno en su con-

10 Del texto de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, publicado por el Gobierno Nacional, el 16 de junio de 2003.

11 Intervención del presidente Álvaro Uribe Vélez durante la posesión del nuevo Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, Bogotá, 8 de septiembre de 2003.

12 Informe Anual sobre Colombia de Amnistía Internacional, 2002.

cepción de paz. Las Autodefensas Unidas de Colombia, el Bloque Central Bolívar y Alianza Oriente, manifestaron su voluntad de acogerse a la oferta de diálogo del Gobierno Nacional, declarando un cese de hostilidades unilateral en el mes de diciembre de 2002, fecha en la que se inició la fase exploratoria. En julio del 2003 se firmó el Acuerdo de Santafé de Ralito, en el cual las AUC ratifican su compromiso con el cese de hostilidades. En mayo de 2004, se acuerda la "zona de ubicación", en Tierralta, Córdoba, para "contribuir al perfeccionamiento y verificación del cese de hostilidades"¹³ y para que estos grupos sean desmovilizados a finales del 2005.

El 1 de julio se dio inicio a la Mesa de Negociación Unificada, en la cual el Gobierno insistió en el "perfeccionamiento del cese de hostilidades y el fortalecimiento de los mecanismos para su verificación"¹⁴; a su vez las AUC propusieron una agenda de cinco puntos entre los cuales está la "redefinición y verificación del cese de hostilidades"¹⁵. Como se ve, el cese de hostilidades sigue siendo un punto sobre el cual las partes tienen distintas interpretaciones.

Para adelantar estos diálogos no ha habido inconveniente en que los grupos paramilitares hayan sido declarados como terroristas por los Estados Unidos y por la Unión Europea, ni que continúen involucrados en el negocio del narcotráfico; ellos mismos han reconocido que el 70% de sus finanzas "proviene de impuestos cobrados a narcotraficantes"¹⁶ y, lo que es más grave, que el requisito indispensable con el cual el Gobierno sostiene estas conversaciones, que es el del cese de hostilidades, no ha sido cumplido por los paramilitares. Prueba de ello es que en el 2003, de las 1.440 víctimas en masacres el 70% fueron cometidas por estos grupos y de los 3.313 asesinatos sociopolíticos, cometieron el 80%¹⁷.

Es bueno que se desactive a los grupos armados que más le han hecho daño a la población civil, particularmente a los movimientos sociales y a la oposición política. Pero no puede haber una negociación con impunidad, que niegue el conocimiento de la verdad, el cumplimen-

to de penas por los crímenes cometidos y la reparación de los daños causados a las víctimas. Por eso nos preocupa lo que han dicho los jefes del paramilitarismo: "ni un minuto, ni un segundo de cárcel, ni allende ni aquende las fronteras"¹⁸. Es decir: impunidad total.

Hoy es más evidente que el diálogo con las AUC está sirviendo para que varios de los capos del narcotráfico legalicen sus patrimonios y se quiten de encima procesos penales y solicitudes de extradición. Además consolidarán los poderes locales y departamentales que obtuvieron en las elecciones de octubre del 2003, mediante el terror y la eliminación de sus opositores políticos, como sucedió con el candidato a la gobernación de Norte de Santander Tirso Vélez, asesinado a principios de junio de 2003; o que en los departamentos del Magdalena y Cesar no se inscribiera sino un solo candidato, escogido por estos grupos, para ocupar el cargo de gobernador.

El proyecto de ley en curso, que ahora se llama Alternividad, Justicia y Reparación, continúa sin resolver las dudas planteadas: vía libre a la impunidad, no conocimiento de la verdad, no reparación de los sobrevivientes, legalización de dineros provenientes del negocio del narcotráfico. Lo concreto es que se recurrirá a todos los artilugios jurídicos para evadir las penas y si se continúa de esa manera es probable que se les confiera títulos de propiedad a los paramilitares sobre las tierras expropiadas a los miles de campesinos desplazados. Qué mal ejemplo para la construcción de una paz estable y duradera; pues la paz no se construye sobre bases tan sinuosas.

13 Acuerdo de Santafé de Ralito, Córdoba, Mayo de 2004.

14 Palabras de Luis Carlos Restrepo, Alto Comisionado Para la Paz, en Santafé de Ralito, 1 de Julio de 2004.

15 Palabras de Salvatore Mancuso, de las AUC, en Santafé de Ralito, 1 de Julio de 2004.

16 Entrevista del periodista Álvaro García de RCN, en especial del 29 de Abril del 2004.

17 Comité Permanente Por la Defensa de los Derechos Humanos, *Colombia: Informe Estadístico de Derechos Humanos*, 2003

18 El Tiempo, entrevista con varios jefes paramilitares, 15 de Mayo de 2004.

ACUERDO HUMANITARIO CON LAS FARC

Es cierto que no es lo mismo suscribir acuerdos humanitarios, que reiniciar un proceso de paz con las guerrillas; pero creemos que estos pueden ser la cuota inicial para un nuevo acercamiento. Hemos centrado nuestros esfuerzos, junto a los familiares de los secuestrados y guerrilleros presos, para convencer al Gobierno Nacional y a las Farc de que suscriban este acuerdo.

La dura realidad es que en este caso las estrategias de guerra están por encima de lo estrictamente humanitario. Para el Gobierno esto sería "desmotivar a los policías y soldados de la patria, debilitar la política de orden público"¹⁹ y concederle un espacio político que le haga ganar puntos de legitimidad a la guerrilla. Para las Farc una liberación unilateral significaría un signo de debilidad. Con estos argumentos las posibilidades de un intercambio humanitario son lejanas.

No han sido suficientes los llamados de los ex presidentes, quienes consideran que las bases jurídicas para realizar el acuerdo están dadas y que solo hace falta la voluntad política de las partes para realizarlo. O la propuesta de la Iglesia católica para que los guerrilleros dejados en libertad a cambio de los secuestrados, fueran acogidos por un país amigo. O la "Operación Siriri" realizada por los familiares de secuestrados todos los jueves en la Plaza de Bolívar en Bogotá, exigiendo del Gobierno Nacional y las Farc la suscripción de este acuerdo humanitario.

ACERCAMIENTOS CON EL ELN

El actual Gobierno ha intentado acercamientos con el ELN. El último en mayo de 2004, con la condición de que se comprometiera en un cese unilateral de hostilidades. El ELN respondió proponiendo cese al fuego bilateral y temporal, amnistía general para los presos políticos y prisioneros de guerra, y acuerdo sobre el uso de minas antipersonal. A su manera, tanto el Gobierno como el ELN, buscan posicionarse políticamen-

te. El Gobierno mexicano ha nombrado un facilitador, de común acuerdo con las partes. Se ha producido un intercambio de cartas, que muestran que aunque las posiciones siguen distanciadas, se pueden abrir posibilidades de diálogo.

Estos hechos en sí mismos son positivos y deben ser apoyados por la sociedad civil. Pero, ¿cómo entender que luego de casi dos años de negarse el Gobierno colombiano a un diálogo con "terroristas", ahora lo esté proponiendo? La explicación la podemos encontrar en que el Presidente de Colombia necesita darle legitimidad política al diálogo con los paramilitares y ganar simpatías para su posible reelección, pues en un sondeo de opinión realizado en junio de este año, el 56% de los encuestados está por una salida negociada con la guerrilla²⁰.

SI QUIERES LA PAZ PREPÁRATE PARA LA GUERRA

Consideramos que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha optado por ensayar una salida preponderantemente militar al conflicto armado que vive Colombia, que tiene como fin debilitar a la guerrilla para volverla "a llevar a la mesa de negociación cuando estén golpeados, pero es previsible que primero haya un choque de poderes"²¹.

Para el Gobierno, este ensayo militar hace parte de su política de paz. Para nosotros, éste será un nuevo intento que tendrá como resultados el aumento de víctimas, especialmente de la población civil no combatiente, disminución en la inversión social y atraso en el desarrollo económico. De ahí que afirmemos que el Gobierno no tiene una política de paz, sino un derrotero militarista.

19 En el discurso pronunciado por el presidente Álvaro Uribe, el 5 de mayo de 2003, al activar el Batallón de Alta Montaña en Cali, Documentos No. 19 de Indepaz.

20 *Revista Semana* 6 de Junio de 2004.

21 Orozco, Cecilia. *¿Y ahora qué?*, El Ancora Editores, 2002. Entrevista a Fernando Tapias S., ex comandante de las Fuerzas Armadas de Colombia, p.49

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La importancia que tuvieron los grupos de países amigos en los procesos con el ELN y las Farc, se desdibujó por la política antiterrorista del Gobierno de los Estados Unidos y por la inclusión de estas organizaciones en el listado de grupos terroristas, por parte de la Unión Europea. Pese a esto, con el ofrecimiento de México para servir de facilitador en posibles acercamientos con el ELN, queda en evidencia que, en el caso colombiano, el calificativo de terroristas obedece a conveniencias políticas entre los Estados.

El Presidente ha insistido en la gestión de buenos oficios de la ONU para el proceso de paz en Colombia. Esa facilitación la centra en que se logre el abandono del terrorismo, el cese de hostilidades, el desarme y la desmovilización. Las Farc han solicitado el despeje de dos departamentos para hablar sobre su propuesta de canje; y el ELN, la convocatoria a la Convención Nacional y la suscripción de acuerdos humanitarios, para reiniciar los diálogos. Ambas organizaciones insisten en que se les dé estatus político. Ni el Gobierno ni las guerrillas se han movido de sus posiciones, lo cual hace que la labor de la ONU sea, por ahora, discreta y de bajo perfil.

Ante los impases entre el delegado del Secretario General de la ONU para el proceso de paz en Colombia y el Gobierno colombiano, éste recurrió a la facilitación de la OEA para el diálogo con las AUC, que se puede extender a los grupos insurgentes. Esperamos que la verificación del cese de hostilidades de la OEA se adelante con la diligencia y seguridad que las circunstancias requieren, y que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA tenga una participación más activa.

LO QUE PUEDE VENIR

Si continúa la tendencia del primer trimestre de 2004, cuando se presentaron "542 combates por iniciativa de la Fuerza Pública, y la guerrilla ha realizado 185 ataques", lo que significó un

aumento del 10%, en comparación con el primer trimestre de 2003²², lo más probable es una mayor escalada del conflicto armado. Aunque en el segundo trimestre de 2004 la tendencia del número de ataques es a disminuir, llama la atención que entre junio y julio de este año las Farc realizaron ataques de mayor magnitud, como el de Paz de Ariporo en Casanare y en la vía que conduce de Pitalito a Mocoa.

Una señal de esta intensificación es el Plan Patriota, que se inició en el mes de abril, con 17 mil efectivos militares, en el sur del país, acción que aumentará las víctimas de esta guerra y que tiene un perdedor principal: el pueblo que no está en armas. Es probable que las acciones militares de las Fuerzas Armadas saquen a la guerrilla de su repliegue temporal y la obliguen a realizar incursiones armadas en distintas partes del territorio nacional, con el fin de dispersar a la Fuerza Pública. Es decir, continúan la operatividad militar que corresponde a una guerra de guerrillas.

La negociación con los paramilitares permitirá a éstos consolidar y legitimar su poder político, económico y militar en la Costa Atlántica, parte del Magdalena Medio y Santander del Norte. Antes de su viaje a la zona de ubicación, se están asegurando territorios y rutas para seguir controlando el negocio del narcotráfico y el contrabando de armas. Esto explica la persecución despiadada a las comunidades indígenas que habitan esas regiones, que ha dejado el asesinato de 92 indígenas Kankuamos de la Sierra Nevada, en lo que va del actual Gobierno, y la desaparición de 37 indígenas Wayú en la Alta Guajira²³.

Si los acuerdos del Gobierno Nacional con los paramilitares son cumplidos por ambas partes y llegan a buen término, es probable que las violaciones directamente relacionadas con el conflicto armado se reduzcan. Claro está, si todos estos grupos entran en la negociación y si

22 Fundación Seguridad y Democracia, Informe sobre el conflicto armado en Colombia del primer trimestre de 2004.

23 Pronunciamento de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU en Colombia, *El Tiempo*, 9 de agosto de 2004.

miembros de las Fuerzas Militares no contribuyen o encubren sus actividades delictivas. También se probará si el Estado tiene la capacidad suficiente para garantizar que los territorios dejados por los “paras” no van a ser ocupados por las guerrillas, y que en las zonas controladas por las AUC se garantice la aplicación de las normas del Estado Social y Democrático de Derecho.

En esta realidad, retomar el camino de la solución política no está a la vuelta de la esquina; pero es en esas condiciones cuando con mayor entusiasmo las y los tercios por la paz debemos insistir en que se retome el rumbo perdido. Debemos resistirnos a que nos vinculen a cualquier solución militar y continuar forjando nuestra esperanza en la solución política y negociada del conflicto armado.

RECOMENDACIONES

Reforcemos las iniciativas y campañas por los Acuerdos Humanitarios. El más notorio en la coyuntura es el del intercambio de secuestrados por las Farc por prisioneros de esta agrupación guerrillera. También podemos proponer “acuerdos parciales de vigencia inmediata” para impedir que a los desplazados, a los indígenas, a las mujeres y a las niñas y niños se les vincule al conflicto armado; acuerdos sobre uso de minas antipersonal y artefactos explosivos; el respeto a la misión médica y el desbloqueo de alimentos en regiones que lo padecen hace cerca de tres años.

Que los delegados de sectores sociales, iniciativas de paz y de ONG, convoquen el Consejo Nacional de Paz²⁴, los Consejos Municipales, Distritales y Departamentales de Paz. Si el Gobierno no atiende el llamado, convertirlos en el escenario institucional desde el cual las ciudadanas y ciudadanos nos resistamos a la profundización del conflicto armado en Colombia y para que haya una política de paz de Estado.

Que la ONU, los países de la Unión Europea, Canadá y América Latina, insistan ante el Gobierno y la guerrilla para que retomen el diálogo y la solución política. Y que por su iniciativa

se conforme un nuevo grupo de países amigos del proceso de paz en Colombia.

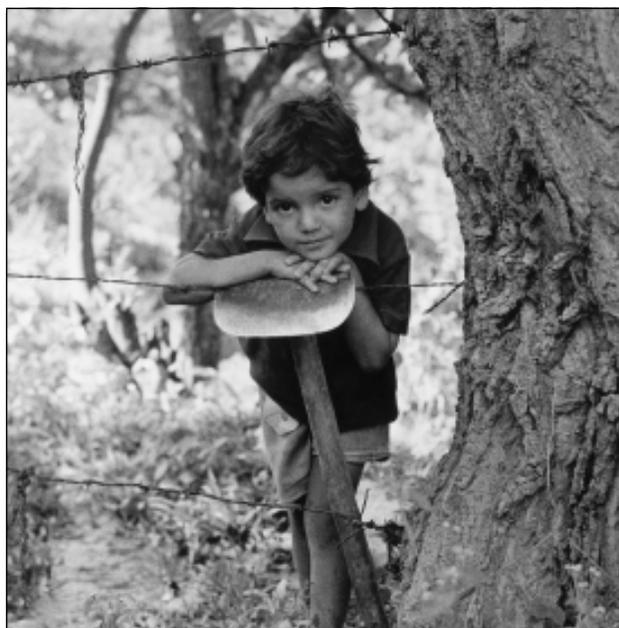
BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, *Parar la Guerra Pactar la Paz*, Conclusiones de la IV Plenaria, Octubre de 2003.
- Cecilia Orozco, *¿Y ahora qué?*, El Áncora Editores, 2003.
- Fundación Seguridad y Democracia, *Colombia: Perspectivas de Seguridad 2004*, Enero de 2004.
- Indepaz, Documento No. 18, *Así va el diálogo con los “paras”*, 2004.
- Indepaz, Documento No. 19, *Acuerdos Humanitarios y Diálogos*, 2004.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*, 2004.
- Presidencia de la República – Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003.
- Richard Downes, *Poder militar y guerra ambigua: el reto de Colombia en el Siglo XXI*. Iepri, Fica, 2004.
- Sierra Luz María y Sierra Álvaro, “Un día en el corazón de las Autodefensas Unidas de Colombia”, *El Tiempo*, 15 de mayo de 2004.

24 Nos podemos apoyar en el fallo del Consejo de Estado de junio de 2004, que obliga al Gobierno Nacional a convocar y hacer funcionar el Consejo Nacional de Paz.

¿Crecimiento agrícola o desarrollo rural?

Carlos Salgado*



El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ha venido impresionando al país con unas cifras extraordinarias sobre el comportamiento del sector agropecuario, que hacen sentir que los viejos problemas del campo colombiano son cosa del pasado¹.

Desde el punto de vista del Gobierno, no parece haber razón para preocuparse: se ha vuelto a sembrar algodón, se está sembrando más palma, la caña es un emporio y hay más banano, flores y cacao. El optimismo gubernamental descansa en siete u ocho cultivos, a partir de los cuales las cifras globales cuadran, como siempre, con los cultivos campesinos de yuca, maíz tradicional y frutales.

Por el lado pecuario, la fortaleza está en el pollo y los huevos -los productos más protegidos y beneficiados con subsidios-, el sacrificio de porcinos y la producción de leche. Y por el lado de la seguridad, las cifras hablan de la reducción de la población desplazada, y de la caída de los secues-

tros de ganaderos, de los asesinatos y del abigeato. De tal manera que, según la SAC, la inseguridad pasó del segundo al quinto lugar en la preocupación de los productores².

Si ello es así, ¿cabe esperar que el desarrollo de la actual política solucione los problemas estructurales del campo colombiano? ¿Por qué las zonas rurales siguen siendo tan intranquilas?

LAS CIFRAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

Los datos combinados de la Memoria del Ministro Carlos Gustavo Cano para el período 2002-2003 y de la separata del periódico El Tiempo³, muestran que el PIB agropecuario sin café creció 4,3% en el año 2003, jalonado por el PIB agrícola

* Economista e Investigador.

1 Ver anexos

2 "El papel de la seguridad", en: El Tiempo, 27 de abril de 2004, p. 2-3.

3 "El Campo", en: El Tiempo, Temas especiales, 27 de abril de 2004.

que alcanzó una tasa de 5,2%. El dato es relevante si se tiene presente que en el año 2002 la tasa del PIB agropecuario fue de 0,63%.

Si en el año 2002 los cultivos permanentes como banano, caña de azúcar y panelera, flores y café fueron relevantes, ya en el 2003, las tasas más dinámicas parece estuvieron en los cultivos transitorios. De hecho, las hectáreas cultivadas aumentaron en 4% al pasar de 3'859.881 en el 2002 a 4'019.382 en el último año, con un crecimiento de 28% en algodón, 39% en maíz tecnificado, 40% en yuca industrial y 12% en palma. Frente a estas cifras, el maíz tradicional tuvo un modesto crecimiento del 3%. Pero es el cultivo de mayor área, con 426.110 hectáreas, frente a las 53.600 de algodón y las 153.000 de maíz tecnificado.

En el campo pecuario, el producto más dinámico fue el huevo, con una tasa de 9,6%, seguido de porcinos con 5,6%, leche 5,2%, pollo con 4,47% y una reducción del 1,5% en la producción de vacunos. Las exportaciones del sector pasaron de US\$ 2.113 millones en el 2002 a US\$ 2.885 millones en el 2003, y las importaciones de US\$ 1.676 a US\$ 1.720, de tal manera que la balanza comercial sectorial pasó de US\$ 437 millones a US\$ 1.165 millones.

Otros logros manifiestos por los informes referidos tienen que ver con el desarrollo de las cadenas, en particular la avícola, el aumento del crédito agropecuario en 48%, con beneficio para un 53% más de productores, el estímulo a proyectos asociativos en cadenas productivas a través del ICR, y la siembra de diez mil hectáreas de algodón transgénico en la Costa y la autorización para la siembra de 4.500 en el interior.

EL ALCANCE DE LA POLÍTICA

En la Memoria del Ministro para el período 2002-2003, se señala que "la política agropecuaria y pesquera ha buscado y se encamina a promover, incentivar y estimular el desarrollo rural y la seguridad alimentaria del país, observando los principios de equidad, sostenibilidad, competitividad y descentralización y en el marco del

compromiso de la defensa del trabajo rural" (Ministerio de Agricultura: 7).

Para cumplir con estos objetivos, se trazaron las siguientes iniciativas: crecimiento de los cultivos de maíz tecnificado, bancos de maquinaria, reactivación algodonera, repoblamiento bovino, café, centros provinciales, organismos modificados, vivienda rural, proyectos empresariales sociales, adecuación de tierras, financiamiento rural, mujer rural, atención a desplazados e institucionalidad agrícola.

En el diagnóstico realizado, se reconocen los problemas de pobreza, inseguridad alimentaria⁴ e institucional, cuya dispersión de recursos y la desarticulación en la oferta de servicios agropecuarios no han permitido generar el impacto deseado para mejorar el bienestar de la población rural.

Las Memorias dejan ver que la política del Ministerio se inscribe en una concepción según la cual el estímulo al crecimiento es suficiente para resolver los problemas del campo, estímulo que se centra en una canasta mínima de productos a los cuales se dirigen los beneficios de la política, bajo el supuesto de que éstos son los que tienen ventajas competitivas en el mercado internacional.

El Informe del Banco Mundial (Balcázar, 2003) sobre fuentes y fundamentos de la competitividad rural señala que la política para la agricultura de la última década se ha centrado en once productos (algodón, trigo, cebada, arroz blanco, azúcar blanca, cacao, leche, maíz, sorgo, soya y palma) a los cuales se les ha otorgado una protección vía precios que pasó de US\$ 171.0 millones en 1991 a US\$ 1.457.0 millones en 2001, pasando los niveles de protección del 7% al 39% en los mismos años. En el periodo entre 1999 y 2001, solo cinco produc-

4 "El país ha visto incrementar sus niveles de pobreza pasando del 54% en 1991 a 60% en el 2000. Por su parte, el sector rural aumentó el número de pobres de 68% a 82% en el mismo período. Para el año 2000, cerca de 10 millones de colombianos se encontraban en total miseria, o sea una de cada cuatro personas. La mayor concentración se registró en la zona rural, donde el número de indigentes superó los cinco millones, representando el 43,4% del total de la población rural". (Ministerio de Agricultura, 9).

tos: aceite de palma, maíz, arroz blanco, azúcar y leche, concentraron el 83% de los apoyos.

La protección es también intensa para trozos de pollo, cuyos aranceles alcanzan 166%, y para carne de cerdo, donde éstos llegan al 70%. Si se tiene presente, según este informe, que los aranceles para maíz y soya son del 15%, siendo que estos productos representan el 60% de los costos de producción de pollos y cerdos, la protección efectiva sería de 393% para pollo y 153% para cerdo. A juzgar por los resultados productivos, las fuentes y fundamentos de la competitividad rural no han mostrado modificación en la política del actual Gobierno, siendo que los incentivos alimentan la concentración en unos pocos.

VISIÓN RESTRINGIDA DEL DESARROLLO RURAL

Esta concepción gubernamental es consistente con su visión del desarrollo rural. Según las Memorias del Ministro, el desarrollo rural se debe entender como un conjunto de acciones tendientes a favorecer al campesinado a partir de la reforma agraria, la adecuación de tierras, el programa DRI, la modernización de la economía campesina, los programas de atención a desplazados, la vivienda y la caja de compensación.

Pero hace ya bastante tiempo que el debate agrario superó esta concepción restringida que esgrime el Gobierno. En el mismo campo de los economistas convencionales, más exactamente la segunda generación de economistas, como resaltan Meier y Stiglitz, se colocan como metas del desarrollo la mitigación de la pobreza, el incremento en las dotaciones y capacidades, especialmente de los más pobres, para el logro de mayores niveles de libertad y desarrollo sostenible; además, se propone el tránsito hacia la acumulación de capital físico, humano, de conocimiento y social. Desde el punto de vista de la acción estatal, la economía convencional coloca el énfasis en las nuevas fallas del mercado y en las fallas institucionales, de tal manera que la acción gubernamental debe ser complementaria, definidora y creadora de políticas e instituciones correctas⁵.

Desde esta perspectiva renovada de la segunda generación, se entiende que las fuentes del crecimiento se encuentran en una buena gobernabilidad a partir de un mayor logro de libertades civiles, el estímulo a la participación en política y la extensión de la democracia, poniendo atención a los conflictos distributivos y a los procesos políticos.

Puede contrastarse este enfoque con la visión del Ministerio, que restringe la comprensión de los problemas estructurales del mundo rural, para centrarse en el problema del crecimiento agropecuario.

El mundo rural colombiano se debate en estos problemas: alta concentración de la propiedad de la tierra, a la que el Estado pretende responder sólo con las tierras incautadas a los narcotraficantes sin tocar la estructura de la propiedad, mecanismo mediante el cual quiere lavar la conciencia propia; violencia y problemas de inseguridad jurídica, sin que la política sectorial se diseñe frente al conflicto; aumento de la pobreza y del hambre, sin que se defina acción específica alguna para contrarrestarla en términos de estabilidad de población rural, su acceso a recursos productivos o, incluso, sin que el Ministerio reaccione frente a programas como el de Bogotá sin hambre, uso ineficiente del suelo y degradación ambiental por la ganadería extensiva, mientras que desde la perspectiva gubernamental la política ambiental se confunde con el uso de los transgénicos.

El Informe de Balcázar (2003), preparado para el Banco Mundial, resalta otros problemas en la tradición de la política agrícola: grado de apertura económica inversamente proporcional al poder institucional de los gremios, como lo demuestra el manejo de los subsidios y la protección; manejo de política comercial sin perspectiva estratégica; ningún esfuerzo consistente para desarrollar mercado de tierras; escaso desarrollo del mercado de capitales; refuerzo de la exclusión de pequeños productores en políti

5 Ver, Meier, Gerald (2002). "Introducción: ideas para el desarrollo". en: Meir y Stiglitz (editores), *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*, Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá.

La política del actual Gobierno sigue un modelo tradicional de crecimiento económico que consolida subsidios y protección de los intereses de unos pocos. Sus resultados se hacen atractivos por los cambios positivos en las variables convencionales de área, rendimientos, productividad, precios y empleo. Tras el espejismo de unas cuantas cifras, se oculta la falta de políticas para dar solución a los problemas estructurales del mundo rural. Es más: no hay una política para lo rural; la hay para una perspectiva específica de la economía agropecuaria.

Frente a las demandas de resolución de los problemas sociales y políticos rurales, el Ministerio levanta en el último tiempo la bandera de la defensa de los intereses del sector en los acuerdos bilaterales de comercio. Pero sería útil preguntarse, ¿qué intereses se defienden?, ¿qué modelo de desarrollo rural se promueve? Si la respuesta es la de defender esencialmente la competitividad, los precios y las ganancias de unos pocos productores privilegiados, habría

que responder, muy al estilo gringo, para estar a la moda, que "ino es sólo la economía, es también la gente...!"

BIBLIOGRAFÍA

- Balcázar, A., Orozco, M. y Samacá, H., 2003. "Fuentes y fundamentos de la competitividad agrorural en Colombia". Informe de consultoría para el Banco Mundial y la FAO, Bogotá.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Memorias 2002-2003".
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.

ANEXOS

Cuadro No. 1
Comportamiento del sector
Tasas de crecimiento del valor de la producción
del sector agropecuario

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Transitorios *	0,42	-3,26	-1,16	-9,21	10,36	4,56	1,83	-0,58
Permanentes *	2,75	1,53	-0,80	-0,88	4,65	3,99	3,48	2,50
Café	7,41	-8,90	-2,15	7,21	-12,50	7,98	0,23	6,11
Ilícitos	3,50	22,14	14,47	-3,69	11,98	1,23	-11,19	-29,50
Total Agrícola con ilícitos	1,89	3,10	0,96	-2,45	4,64	3,27	0,75	-1,95
Total Agrícola sin ilícitos	1,16	0,15	-2,17	-2,71	3,87	3,77	4,09	4,57
Total Pecuario	4,88	-2,43	1,18	0,85	-1,75	3,29	0,08	1,94
Total Agropecuario con ilícitos	3,73	-1,24	0,65	0,04	-0,05	3,85	0,68	0,63
Total Agropecuario sin ilícitos	3,58	-2,73	-0,65	0,21	-0,84	4,12	2,02	3,58

Nota: Valores constantes preliminares de 1994. Los totales hacen referencia a valor agregado
* Valor de la Producción, Evaluaciones Agropecuarias - Ministerio de Agricultura

Fuente: Dane – Cuentas Nacionales.

Tomado de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (sin fecha). "Memorias 2002-2003". Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, p.148.

Cuadro No. 2
Superficie agrícola cultivada
Comparativo 2002 – 2003 (hectáreas)

Cultivos/Años	2002	2003	Variación hectáreas	Variación %
Algodón	41.900	53.600	11.700	28
Maíz Amarillo tecnificado	110.000	153.000	43.000	39
Cacao	99.002	103.215	4.213	4
Palma africana	184.000	205.218	21.218	12
Yuca Industrial	11.800	16.500	4.700	40
Maíz Tradicional	413.699	426.110	12.411	3
Frutales	170.042	175.052	5.010	3
Subtotal	1.030.443	1.132.695	102.252	10
Subtotal otros cultivos	2.829.438	2.886.687	57.249	2
Total cultivos años	3.859.881	4.019.382	159.501	4

Fuente: Evaluaciones agropecuarias Dane, Sisac y gremios.
 Tomado de *El Tiempo*, martes 27 de abril de 2004, pp. 3-11

Cuadro No. 3
Producción sector pecuario

Subsectores/años	2001	2002	2003*	Variación % 03/02
Pollo (Ton)	531.677	649.037	678.050	4.5
Huevos (miles de unidades)	7.097.874	6.827.123	7.482.782	9.6
Vacunos (Ton)	1.480.128	1.404.642	1.383.572	-1.5
Porcinos (Ton)	98.141	109.508	115.685	5.6
Leche (millones de litros)	4.721	4.896	5.153	5.2

Fuente: Fenavi, Dane, Fedegán, Acp y Analac.
 Tomado de *El Tiempo*, martes 27 de abril de 2004, pp.3-11



Necesidades y Derechos

2

Malestar social y política pública

Corporación Viva la Ciudadanía
Libardo Sarmiento Anzola*



PROTECCIÓN SOCIAL, NUEVO PARADIGMA DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL

En relación a otros países de América Latina, el Estado colombiano inició sus responsabilidades sociales tardíamente. Si bien los liberales radicales que gobernaron a Colombia entre 1868 y 1878 defendieron la educación universal y gratuita, hasta mediados del siglo XX la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad fue atendida por entidades de carácter privado u organizaciones civiles y religiosas, bajo principios de caridad y prácticas asistenciales.

A partir de los años cuarenta el Estado, de carácter centralista e intervencionista, inicia la construcción institucional de los sectores sociales de educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios públicos domiciliarios y bienestar familiar. En la década de los ochenta la descen-

tralización transforma la gestión social y en los noventa empiezan las políticas sociales de carácter poblacional (etarias, género y étnicas). En el marco de dos procesos simultáneos, de una parte, el ajuste, reestructuración y apertura de la economía y, de otra, la promulgación de la Constitución de 1991, una compleja amalgama de enfoques que combinan los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (DESC), la asistencia pública, la privatización y la mercantilización caracterizan la política social.

Al finalizar la década de los noventa, las élites dominantes emprenden una fuerte crítica contra los enfoques poblacionales y de derechos. Quienes objetan, entre los que se cuenta la Cepal y el Banco Mundial, señalan los escasos resultados obtenidos en América Latina en materia de combate a la pobreza y de integración social.

* Economista, filósofo y master en teoría económica. Escritor e investigador societal independiente. Análisis desarrollado para la Corporación Viva la Ciudadanía.

Entre las causas, argumentan la falta de recursos, la crisis fiscal, el enfoque sectorial, la falta de voluntad política, el crecimiento desbordado de la burocracia estatal, la poca articulación a los temas del desarrollo y el desconocimiento de las leyes del mercado y la iniciativa privada.

En contra de las políticas basadas en derechos sociales, el Banco Mundial afirma que Colombia emprendió una expansión insostenible financieramente de los servicios sociales, principalmente en salud, educación y pensiones. En consecuencia, a partir de 2001 se inicia una nueva fase de ajuste al sector social orientada a desarrollar una red de protección social¹. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, los tres desafíos principales del gobierno Uribe (2002-2006), en el ámbito social, son: 1) aumentar la eficiencia del gasto social, 2) mejorar la focalización del gasto, 3) consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan, por completo, las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables (Ley 812 de 2003, capítulo II C). Al finalizar el 2002, producto de la fusión de los ministerios de Salud y Trabajo, la administración Uribe creó el Ministerio de Protección Social, entidad que orienta también al Sena, al Icbf y al ISS.

Este enfoque expande al conjunto de los programas sociales la experiencia de la Red de Apoyo Social (RAS), introducido en el año 2000 con el financiamiento internacional, conformada por tres programas: obras comunitarias (Empleo en acción), transferencias de dinero condicionadas a la asistencia escolar (Familias en acción) y capacitación de jóvenes desempleados (Jóvenes en acción). La idea que anima este enfoque es la de "manejo de riesgo social", esto es, las múltiples incertidumbres naturales y sociales que afrontan los individuos, los jefes de hogar y las comunidades. Considera que las personas pobres están más expuestas al riesgo y tienen menos acceso a alternativas de manejo y solución efectivas que las personas que se encuentran en mejores condiciones socioeconómicas. Es una reedición de los fondos sociales de emergencia que promovieron en América Latina, durante las décadas finales del siglo XX,

los organismos multilaterales de crédito para paliar la crisis social ocasionada por el neoliberalismo.

El desarrollo de la Red de Protección Social implica cinco estrategias: reasignación del gasto público social, ajustes al sistema de selección de beneficiarios (Sisben) con el fin de reducir los beneficiarios, recuperación de costos, agrupamiento de programas, descentralización, reestructuración y privatización del Sena, el Icbf y el ISS. La estrategia pretende enfrentar los efectos sociales provocados por la inestabilidad macroeconómica, el déficit fiscal, el endeudamiento público y los factores de vulnerabilidad crónica y transitoria. En lugar de un enfoque de universalidad (derechos sociales para todos) y justicia social (los más ricos financian el sistema), la red de seguridad social combina la universalidad del financiamiento (todos pagan impuestos y cubren costos mediante tarifas diferenciales) con la focalización de los servicios sociales en los individuos más pobres entre los pobres.

La red de protección social se orienta hacia los colombianos de más bajos ingresos, clasificados en grupos vulnerables crónicos, estructurales, transitorios y en circunstancias especiales. Con base en niveles de ingreso, todos los programas sociales deberán aplicar las tarifas por escalas (sliding-scale) y/o los subsidios variables con el fin de recuperar costos. Además incorpora la administración delegada en la gestión de la política social, involucrando ampliamente al sector privado y las ONG como formas de reducir costos y aumentar el cubrimiento de los programas.

POBREZA Y DESIGUALDAD²

Históricamente, la clase dirigente de Colombia ha considerado que el crecimiento económico es el único factor para la solución de los problemas de exclusión, pobreza e injusticia social. De

1 El estudio inicial "Colombia, Evaluación de la Red de Protección Social" fue financiado y realizado por el Banco Mundial, el DNP, el BID, el gobierno de Japón y Fedesarrollo, bajo la coordinación de Laura B. Rawlings.

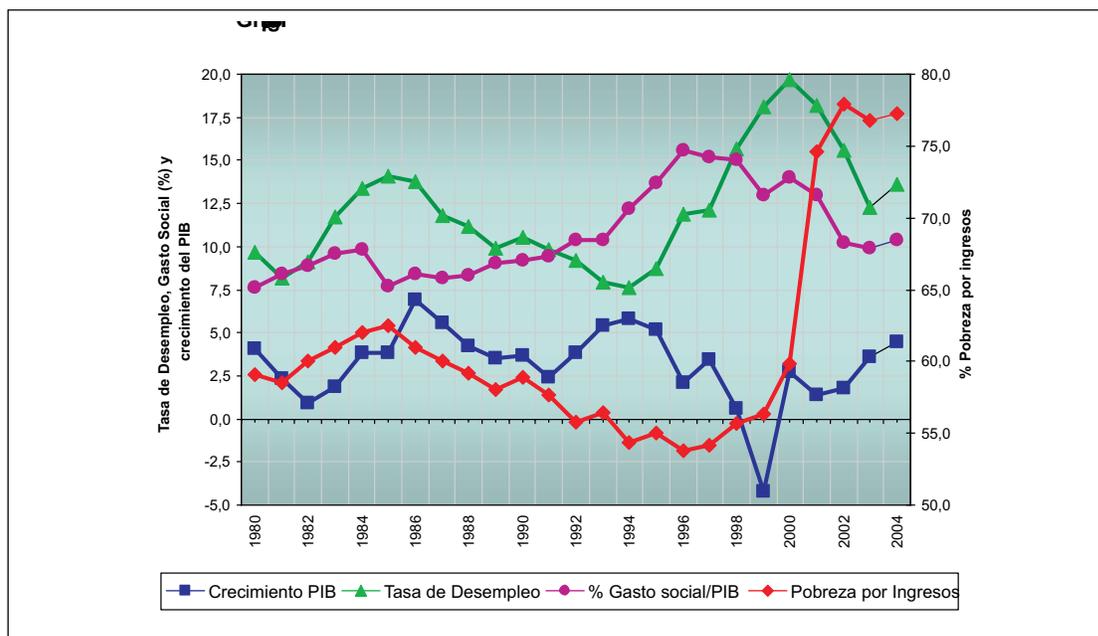
acuerdo con este pseudoargumento, el crecimiento genera empleo y por tanto ingreso para las familias; causalidad reeditada por la administración Uribe. Establece, además, que el crecimiento económico se logra a partir de la seguridad, el ajuste fiscal y la inversión privada, principalmente extranjera. Represión y disciplina del mercado son los mecanismos de regulación preferidos para el control social y la promoción del desarrollo. La relación lineal entre crecimiento económico y bienestar es falsa al contrastar la evidencia empírica del último cuarto de siglo (gráfico No. 1):

- El crecimiento de la economía es cíclico e inestable. No obstante, el problema de la pobreza por ingresos es de tipo estructural, aun en las fases de auge de la economía el índice de pobreza no es inferior a 54%.
- A partir del proceso de ajuste, reestructuración y apertura, la asimetría entre economía y pobreza se profundiza. En la fase recesiva la pobreza por ingresos aumenta rápidamente, en la recuperación el males-

tar social sigue aumentando como se evidencia entre 2001 y 2004. De acuerdo con las estadísticas del Dane, el PIB en el primer trimestre de 2004 crece en 4,3% y la pobreza por ingresos asciende a 77,3%. El estilo de desarrollo se fundamenta en la sobreexplotación y exclusión de la población trabajadora y en la concentración del ingreso y la riqueza en la clase dominante.

2 Para el análisis de la pobreza y la concentración del ingreso se procesó el promedio de los primeros trimestres para los años 2001 a 2004 de la Encuesta Continua de Hogares del Dane. Fueron excluidos los hogares y personas sin ingreso (10% del total). No se realizó ningún tipo de imputación o ajuste de ingresos. Como variables de clasificación se tomaron los perceptores, los miembros del hogar, las áreas cabecera y resto (asimiladas en el trabajo a urbano y rural), hombres y mujeres. Las líneas de pobreza e ingreso se tomaron individualmente para cada ciudad y año, según el valor establecido por el Dane. La población total se estima a partir de las proyecciones del Dane y la distribución Cabecera/Resto de la ECH. Por cambios en la encuesta de hogares a partir del año 2000 –metodológicas, muestra y temporalidad– no es posible hacer comparaciones directas con los años anteriores; el año 2000 no se tuvo en cuenta por inconsistencias en las cifras. El análisis y el procesamiento estadístico estuvo a cargo de Emperatriz Becerra Aponte. El diseño analítico del estudio y el cálculo de indicadores fue realizado por Libardo Sarmiento

Gráfico No. 1
Crecimiento económico, desempleo, gasto social/PIB y pobreza por ingresos 1980-2004



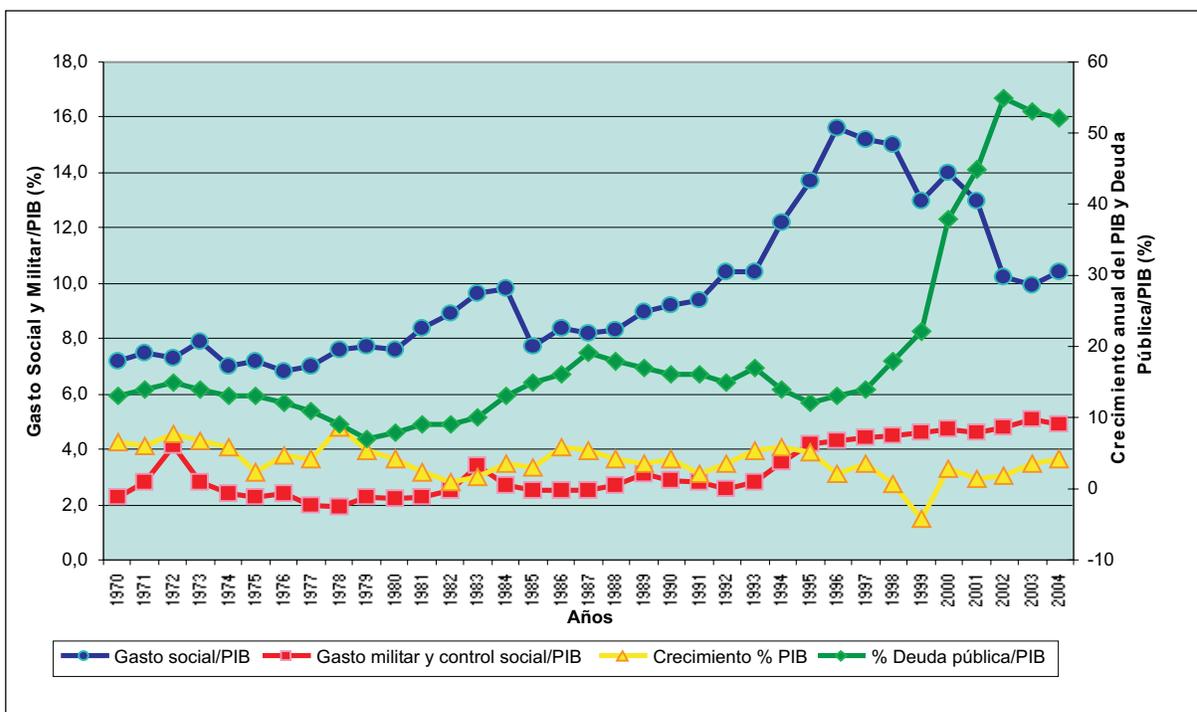
Fuente: Dane: Crecimiento PIB 1980–2004 (abril) y desempleo ECH; Gasto social, MinHacienda, Presupuesto General de la Nación; Pobreza por Ingresos 1980–2000, DNP, SISD; 2001–2004 cuadro 1. Cálculos Libardo Sarmiento Anzola

- Producto de la consolidación de una economía rentista y especulativa, sin generación de empleo productivo de calidad, unido a las reformas laborales que amplían e intensifican la explotación del trabajo, los problemas de desempleo y subempleo son ahora estructurales. La precarización del empleo unido al desempleo estructural explican, en gran parte, el explosivo crecimiento de la pobreza por ingresos. Situación agravada por el rápido crecimiento de la población en edad de trabajar; por este sólo factor ingresan al mercado de trabajo anualmente cerca de 400.000 personas.
- Durante la última década, la tasa de desempleo no es inferior a 10%. Con el actual modelo económico y el marco jurídico de relaciones capital-trabajo, la dinámica laboral no se encuentra asociada directamente a la evo-

lución de la economía. El porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra en condiciones de desempleo, subempleo o informalidad es de 75% y el 80% de los trabajadores devenga ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales.

- La pobreza es causada principalmente por el bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo, la falta de puestos de trabajo, la precariedad e inestabilidad del empleo, la ampliación e intensificación de la explotación del trabajo, los altos impuestos que cobra el Estado a los bienes de consumo, el ritmo acelerado en la elevación de los precios de los bienes y servicios básicos de la canasta familiar y la concentración del ingreso y la riqueza.
- El gasto social compensa, en parte, los efectos del estilo de desarrollo colombia-

Gráfico No. 2
Crecimiento PIB, % Deuda Pública / PIB, Gastos Social, Militar y Control Social 1970-2004



Fuente: Crecimiento del PIB: Dane; Gasto militar, control social, gasto social y deuda pública: MinHacienda, Presupuesto General de la Nación. Cálculos Libardo Sarmiento Anzola.

no que genera exclusión y polarización, pero sin resolver los problemas estructurales de pobreza e inequidad. Los períodos en los cuales aumenta el gasto social, unido al crecimiento de la economía y la generación de empleo, la pobreza por ingresos muestra leves mejoras. No obstante, el gasto social es una variable de ajuste, residual y procíclica dependiente del ciclo económico, las disponibilidades presupuestales y la prioridad otorgada a las políticas públicas hegemónicas: apertura y subsidios al capital, guerra, control social, mercado, privatización, ajuste fiscal y pago de deuda (gráfico No. 2).

- En el año 2004, Colombia tiene 45,3 millones de habitantes. Esta es una sociedad tres cuartos, altamente polarizada. Mientras tres de cada cuatro ciudadanos son excluidos y viven en condiciones de pobreza, otro 25% goza de opulencia y concentra los beneficios del estilo de desarrollo. Esta situación explica el perenne conflicto sociopolítico. La clase media tiende a desaparecer. Esta situación es constante como se evidencia al analizar las condiciones de pobreza y desigualdad en el período 2001-2004, según los datos de la Encuesta Continua de Hogares del Dane (cuadros 1 y 2).
- El valor mensual de la línea de pobreza por persona, equivalente al precio mínimo de una canasta de bienes y servicios básicos, aumentó de \$219.017 en 2001 a \$282.486 en 2004, esto es, 29%. A nivel nacional, durante los últimos cuatro años el número de personas con un ingreso inferior al valor de la línea de pobreza creció en 10,5% al pasar de 30,5 millones a 33,7 millones. La incidencia de la pobreza (número de personas viviendo en condiciones de pobreza en relación al total de la población) en 2001 era 74,6%, crece en 2002 a 77,9% (administración Pastrana), baja en 2003 a 76,8% y en 2004 aumenta nuevamente a 77,3% (administración Uribe).
- El valor mensual de la línea de indigencia, equivalente al valor de una canasta de alimentos de costo mínimo que cumple requerimientos nutricionales, aumentó de \$81.957 en 2001 a \$105.909 en 2004. En este período el número de personas que no pueden costearse su alimentación básica creció en 13,7%; en cifras absolutas el número de personas con hambre aumentó de 16,6 millones a 18,9 millones. La incidencia de la indigencia, en relación con la población total, creció entre 2001-2002 de 40,7% a 43,4% (administración Pastrana); subió a 44,5% en 2003 y nuevamente se estableció en 43,4% durante el primer trimestre de 2004 (administración Uribe).
- El crecimiento más acelerado de indigentes (subconjunto de los pobres) significa que la clase media y los pobres se vienen haciendo más pobres y que el ritmo de crecimiento poblacional es superior en las poblaciones que viven bajo condiciones de indigencia. No obstante, la disminución del desempleo y los programas asistenciales dirigidos a la población más pobre logran quebrar ligeramente en 2004 la tendencia al aumento de la indigencia que se registró durante 2001-2003.
- Si se distribuyera igualitariamente el ingreso entre toda la población no alcanzaría un nivel superior al valor de la línea de pobreza; en promedio alcanza 90% de la LP. Esto implica que si bien es necesaria la redistribución del ingreso, no es una medida suficiente, es necesario a la vez que aumente el ingreso promedio de los colombianos, principalmente de quienes padecen la pobreza y la indigencia. Es importante tener en cuenta que la ECH del Dane no capta el ingreso de los grandes capitalistas, el máximo nivel registrado de los perceptores no supera \$20 millones mensuales, por tanto, las medidas redistributivas tienen un campo amplio de acción en las estrategias para la superación de la pobreza.

- No sucede lo mismo con la situación de indigencia, el ingreso promedio de los colombianos es 2,5 veces superior al valor de la canasta básica alimentaria. En teoría, en el país nadie debería aguantar hambre o sufrir desnutrición.
- La relación entre el ingreso promedio de los no pobres y el ingreso promedio de los pobres es 6,2 veces. Respecto a los indigentes es 11,6 veces. La desigualdad aumentó significativamente durante 2002, cuando la primera relación aumentó a 7,1 y la segunda a 13,6 veces.
- Mientras los valores mensuales de las líneas de indigencia y pobreza aumentaron en 29% en los primeros trimestres de 2001-2004, en el mismo período el ingreso promedio per cápita de los pobres aumentó 24,7% (de \$88.148 a \$109.904) y el ingreso promedio per cápita de los indigentes en 27,5% (de \$46.402 a \$59.177).
- En consecuencia, la insuficiencia del ingreso de los pobres respecto al valor de la canasta de consumo básico pasó de 59,8% a 61,1% entre 2001 y 2004. La insuficiencia del ingreso de los indigentes respecto al valor de la canasta alimentaria igualmente aumentó de 43,4% a 44,1%. Las brechas de pobreza e indigencia vienen aumentando, por tanto las condiciones de vida de pobres e indigentes se han deteriorado aún más.
- El efecto simultáneo entre el crecimiento de la pobreza y la indigencia, de una parte, y la ampliación en la brecha entre el ingreso de los pobres e indigentes respecto a los valores de las líneas de pobreza e indigencia, de otra, durante los años 2001-2004, implica un aumento en la intensidad de la pobreza y la indigencia. La intensidad de la pobreza equivale a la relación entre el número de pobres e indigentes respecto a la población total, multiplicada por el nivel de insuficiencia. En este período la intensidad de la pobreza aumentó de 44,6% a 47,2% y la intensidad de la indigencia de 17,7% a 19,1%.
- En 2001, bajo condición de pobreza se encontraba el 74,6% de los colombianos y su ingreso equivalía a 43,4% del ingreso promedio de la población; en 2004 la incidencia de la pobreza aumenta a 77,3% y su ingreso promedio equivale a 46,3% del general. El ingreso promedio, su distribución y la pobreza tienen un comportamiento estructural; aumenta la equivalencia en el ingreso de los pobres e indigentes respecto al promedio general porque en valores absolutos y relativos el grado de incidencia aumenta igualmente.
- En 2004 la insuficiencia en el ingreso de los pobres respecto al ingreso total de la población es 54,1%; en la situación de indigencia 8,2%. En consecuencia, sin políticas redistributivas el ingreso de los hogares colombianos debe aumentar en estas proporciones para lograr superar el malestar social de la pobreza y la indigencia.
- Respecto al ingreso promedio de los no pobres, la insuficiencia de los pobres e indigentes equivale, en 2004, a 82,5% y 9,2%, respectivamente. Por tanto, una política redistributiva para superar la situación de indigencia es más factible en el corto plazo; superar la pobreza requiere de una temporalidad mayor e implica combinar la redistribución con crecimiento económico y políticas sociales eficaces.
- La cuádruple crisis rural –guerra, pobreza, recesión e importación masiva de alimentos– ha intensificado la migración hacia las ciudades durante las últimas dos décadas. El desplazamiento causado por la violencia deja un saldo de 3,5 millones de personas hasta el año 2004. La población urbana crece a un ritmo anual de 2,45%; la tasa rural a 0,51%. Actualmente, 73,3% de la población habita en las cabeceras municipales.

Por tanto, la pobreza y la indigencia en términos absolutos y relativos comienza a ser un fenómeno creciente y mayoritariamente urbano.

- La concentración del ingreso es otra cara de la pobreza. El índice de concentración en Colombia es de los más altos en América Latina. El alto nivel de la desigualdad es tanto a nivel de perceptores de ingresos como de hogares (en promedio, los pobres tienen más hijos). A nivel nacional, el índice que mide la concentración del ingreso (Gini) de los hogares aumentó de 0,524 (el rango del indicador va de cero a uno, entre más cercano a uno mayor es la concentración) a 0,545 entre los años 2001 y 2002 (administración Pastrana); entre 2003 y 2004 mejoró levemente la desigualdad al registrar unos índices de 0,518 y 0,516 respectivamente. Esta leve mejoría de la distribución es producto del empobrecimiento de la clase media, el crecimiento del empleo (de baja calidad) y la focalización del gasto social en los sectores indigentes.
- En la zona rural, el grado de inequidad es mayor respecto a la situación urbana. En 2004 el índice que mide la desigualdad entre los hogares es de 0,495 en las cabeceras municipales y de 0,532 en el resto de áreas.
- El nivel de incidencia de la pobreza y la indigencia es ligeramente más alto en las mujeres respecto a los hombres, durante los años 2001 a 2004. En estos años, la incidencia de la pobreza dentro de las mujeres crece sostenidamente de 75,1% a 78,1%; la incidencia de la indigencia de 41,3% a 43,6%. En los hombres, la incidencia de la pobreza es de 74% en 2001 y de 76,5% en 2004; la indigencia de 40,1% y 43,1%. Durante este período, la incidencia de la pobreza en las mujeres se agudiza más rápidamente respecto a la situación que registran los hombres (3 puntos aumenta en las primeras y 2,5 puntos en los segundos); al contrario,

la situación se invierte con relación a la incidencia de la indigencia, ésta aumenta con mayor rapidez en los hombres respecto a las mujeres (3 puntos contra 2,5), debido a la ruptura de los hogares que genera el malestar social y los mayores inconvenientes culturales y económicos que enfrentan los hombres en la generación de ingresos.

- La brecha entre el ingreso de las mujeres respecto al de los hombres se amplía durante 2001-2004. La relación entre el ingreso promedio de las mujeres respecto al ingreso promedio de los hombres mejoró entre los años 2001-2003, al pasar de 71,7% en 2001 a 76,1% en 2002 y 80,8% en 2003. En 2004 vuelve a empeorar al caer la relación a 69,7% respectivamente. La remuneración notablemente inferior de las mujeres respecto a la de los hombres es consecuencia de una triple disparidad: se concentran en trabajos de menor cualificación, presentan una mayor inserción en el sector informal y son sujetas de una discriminación hacia la mujer trabajadora. El modelo económico vigente, por lo demás, genera mayor demanda de empleo hacia las mujeres, pero bajo condiciones precarias e inestables.
- La desigualdad en la distribución del ingreso entre las mujeres receptoras es menor respecto al que registran los hombres. En las primeras el índice de desigualdad –Gini– registra un valor de 0,498 en 2004; en los segundos 0,525. Teniendo en cuenta los niveles de pobreza similar entre hombres y mujeres, la mayor desigualdad entre los hombres se explica por los ingresos significativamente superiores en los estratos socioeconómicos altos. La mayor equidad entre las mujeres se da por lo bajo, esto es, por una situación estructural de menores ingresos devengados.
- En resumen, las políticas públicas de los años 2001-2004 no han atacado el malestar social que genera los graves problemas

de pobreza, indigencia y desigualdad. Las políticas públicas operan como simples paliativos de los efectos estructurales de exclusión e injusticia que genera el sistema y el estilo de desarrollo colombiano. Siguiendo la tradición, el enfoque de la política social retorna al asistencialismo orientado a los más pobres entre los pobres, a la vez que la clase dominante continúa esperando que sólo el crecimiento económico resuelva todas las patologías de la sociedad.

UNIVERSALIZAR LOS DESC

Actualmente, se enfrentan dos paradigmas en el ámbito de la política pública social. De una parte, la concepción de la protección y focalización, de otra, la perspectiva constitucional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y universalización. ¿Es viable universalizar los DESC en el actual contexto colombiano? A continuación se realiza un cálculo de cuánto vale universalizar los DESC básicos, tomando en cuenta los déficit actuales en seis áreas prioritarias, en términos de aumento del gasto social (cuadro 3).

El gasto social en relación al PIB registra tres fases en la historia colombiana: 1) antes de la Constitución de 1991 osciló entre 6 y 8% del PIB; 2) con los compromisos constitucionales adquiridos por el Estado respecto a los derechos sociales, el gasto social se elevó en los años noventa hasta alcanzar 16%; 3) a partir de la recesión económica de 1998, unido a la prioridad dada al ajuste fiscal, al pago de la deuda pública y al financiamiento de la guerra, los gastos sociales caen sucesivamente hasta alcanzar 10,4% del PIB en 2004.

La universalización de los DESC en seis áreas prioritarias implica aumentar el gasto social en 13,6% del PIB de 2004. En total, equivaldría a un gasto social de 24% del PIB, porcentaje similar al que hacen otros países de América Latina como Brasil, Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica o Panamá. Con reformas institucionales que mejoraran la eficiencia y eficacia del gasto so-

cial, las cifras pueden reducirse sustancialmente. La gradualidad en la universalización, la selección de grupos poblacionales o la reducción de las áreas priorizadas son otras alternativas.

El Estado se apropia de una tercera parte de la riqueza generada por la población colombiana. El presupuesto general de gastos aumentó de \$62,9 billones en 2002 a \$76,7 billones en 2004. De acuerdo con la funcionalidad del gasto, en el año 2004 el Estado colombiano orienta 60% de sus recursos hacia el pago de la deuda pública (37%), la defensa y control social (16%) y la administración, la regulación económica y el control institucional (7%). Para las funciones de legitimación, reproducción de la fuerza de trabajo y apoyo a la acumulación de capital se destina el 40% restante. La redistribución del gasto público, privilegiando las funciones de legitimación del Estado Social y Democrático de Derecho y reproducción de la fuerza de trabajo es viable, sin generar presiones impositivas o fiscales. Todo depende de la cosmovisión que se tenga de la sociedad, de la voluntad política y de las fuerzas sociales que logren transformar el estilo de desarrollo, la naturaleza y funciones que cumple el Estado en Colombia.

Cuadro 1
Pobreza, Indigencia e Insuficiencia del Ingreso en Colombia 2001-2004

Indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad	Símbolo	Fórmula	2001		
			Población	Pobres	Indigentes
Total Nacional					
Población total (miles)	n		43.071		
Ingreso medio mensual de la población (\$)	m*	Ingreso total/n	203.144		
Valor mensual de las líneas de pobreza e indigencia (\$)	z			219.017	81.957
Relación entre el Ingreso medio de la población y el valor de las líneas de pobreza e indigencia	K	m^*/z		0,9	2,5
Número de personas en condición de pobreza e indigencia (miles)	q			30.501	16.641
Ingreso medio mensual de los pobres e indigentes (\$)	m			88.148	46.402
Ingreso medio mensual de los no pobres (\$)	m**		540.568		
Relación entre el Ingreso medio de los no pobres y el ingreso medio de los pobres e indigentes	R*	m^{**}/m		6,1	11,6
Incidencia de la pobreza	H	q/n		74,6%	40,7%
Insuficiencia del ingreso por persona pobre o indigente	I	$q(z-m)/qz$		59,8%	43,4%
Intensidad de la pobreza	P	HI		44,6%	17,7%
ingreso medio de los pobres respecto al ingreso medio de la población	R	m/m^*		43,4%	22,8%
Insuficiencia del ingreso de los pobres respecto del ingreso total	M	$q(z-m)/nm^*$		45,6%	6,8%
Insuficiencia del ingreso de los pobres respecto al ingreso de los no pobres	F	$q(z-m)/(nm^*-qm)$		65,9%	7,4%
Poblacion Urbana					
Población total (miles)	n		31.010		
Ingreso medio mensual de de la población	m*	Ingreso total/n	175.560		
Valor mensual de las líneas de pobreza e indigencia	z			219.017,4	81.957,0
Relación entre el Ingreso medio de la población y el valor de las líneas de pobreza e indigencia	K	m^*/z		0,8	2,1
Número de personas en condición de pobreza e indigencia (miles)	q			23.550	12.333
Ingreso medio mensual de los pobres e indigentes	m			90.500	47.659
Ingreso medio mensual de los no pobres	m**		516.270		
Relación entre el Ingreso medio de los no pobres y el ingreso medio de los pobres e indigentes	R*	m^{**}/m		5,7	10,8
Incidencia de la pobreza	H	q/n		80,0%	42,1%
Insuficiencia del ingreso por persona pobre o indigente	I	$q(z-m)/qz$		58,7%	41,8%
Intensidad de la pobreza	P	HI		46,9%	17,6%
ingreso medio de los pobres respecto al ingreso medio de la población	R	m/m^*		51,5%	27,1%
Insuficiencia del ingreso de los pobres respecto del ingreso total	M	$q(z-m)/nm^*$		55,6%	7,8%
Insuficiencia del ingreso de los pobres respecto al ingreso de los no pobres	F	$q(z-m)/(nm^*-qm)$		91,4%	8,8%
Población Rural					
Población total	n		12.061		
Ingreso medio mensual de de la población	m*	Ingreso total/n	274.891		
Valor mensual de las líneas de pobreza e indigencia	z			219.017,4	81.957,0
Relación entre el Ingreso medio de la población y el valor de las líneas de pobreza e indigencia	K	m^*/z			
Número de personas en condición de pobreza e indigencia (miles)	q			6.938	4.225
Ingreso medio mensual de los pobres e indigentes	m			81.025	42.767
Ingreso medio mensual de los no pobres	m**		573.488		
Relación entre el Ingreso medio de los no pobres y el ingreso medio de los pobres e indigentes	R*	m^{**}/m		7,1	13,4
Incidencia de la pobreza	H	q/n		60,6%	36,9%
Insuficiencia del ingreso por persona pobre o indigente	I	$q(z-m)/qz$		63,0%	47,8%
Intensidad de la pobreza	P	HI		38,2%	17,6%
ingreso medio de los pobres respecto al ingreso medio de la población	R	m/m^*		29,5%	15,6%
Insuficiencia del ingreso de los pobres respecto del ingreso total	M	$q(z-m)/nm^*$		28,9%	5,0%
Insuficiencia del ingreso de los pobres respecto al ingreso de los no pobres	F	$q(z-m)/(nm^*-qm)$		34,8%	5,3%

Fuente: Dane. Encuesta continua de hogares, promedios enero-marzo de 1002-2004, procesamiento estadístico: Emperatriz Becerra Aponte, Diseño y cálculos: Libardo Sarmiento Anzola

Cuadro 1
Pobreza, Indigencia e Insuficiencia del Ingreso en Colombia 2001-2004
 (Continuación)

2002			2003			2004		
Población	Pobres	Indigentes	Población	Pobres	Indigentes	Población	Pobres	Indigentes
43.834			44.584			45.320		
217.988			224.461			237.330		
	236.384	88.521		262.671	98.241		282.486	105.909
	0,9	2,5		0,9	2,3		0,8	2,2
	34.155	19.011		32.917	19.073		33.636	18.918
	92.540	48.603		101.272	55.219		109.904	59.177
660.685			631.418			671.794		
	7,1	13,6		6,2	11,4		6,1	11,4
	77,3%	43,4%		76,8%	44,5%		77,3%	43,4%
	60,3%	45,1%		61,4%	43,8%		61,1%	44,1%
	47,4%	19,6%		47,2%	19,5%		47,2%	19,1%
	42,5%	22,3%		45,1%	24,6%		46,3%	24,9%
	51,4%	7,9%		53,1%	8,2%		54,1%	8,2%
	76,8%	8,8%		79,6%	9,2%		82,5%	9,2%
31.875			32.546			33.209		
194.704			197.973			213.990		
	236.384,4	88.521,3		262.671,3	98.240,8		282.486,3	105.908,8
	0,8	2,2		0,8	2,0		0,8	2,0
	25.691	14.025		25.437	14.705		26.033	14.534
	93.795	49.422		101.994	55.832		111.046	59.866
614.027			616.221			667.485		
	6,5	12,4		6,0	11,0		6,0	11,1
	80,6%	44,0%		81,3%	47,0%		81,5%	45,5%
	60,3%	44,2%		61,2%	43,2%		60,7%	43,5%
	48,6%	19,4%		49,7%	20,3%		49,5%	19,8%
	48,2%	25,4%		51,5%	28,2%		51,9%	28,0%
	59,0%	8,8%		63,4%	9,7%		62,8%	9,4%
	96,5%	9,9%		106,2%	11,1%		105,9%	10,7%
11.959			12.038			12.111		
280.145			294.643			297.307		
	236.384,4	88.521,3		262.671,3	98.240,8		282.486,3	105.908,8
	8.462	4.985		7.603	4.375		7.758	4.438
	88.723	46.294		98.866	53.203		106.312	57.067
743.305			652.677			677.924		
	8,4	16,1		6,6	12,3		6,4	11,9
	70,8%	41,7%		65,7%	37,8%		66,6%	38,1%
	62,5%	47,7%		62,4%	45,8%		62,4%	46,1%
	44,2%	19,9%		41,0%	17,3%		41,5%	17,6%
	31,7%	16,5%		33,6%	18,1%		35,8%	19,2%
	37,3%	6,3%		35,1%	5,6%		38,0%	6,0%
	48,1%	6,7%		44,6%	5,9%		49,2%	6,5%

Cuadro No. 2
Pobreza y Desigualdad, nacional y según sexo. Colombia, 2001-2004

	2001			2002			2003			2004		
	Total país	Urbano	Rural									
Total país												
No pobres LP %	25,4	20,0	39,4	22,1	19,4	29,2	23,2	18,7	35,3	22,7	18,5	33,4
Pobres LP %	74,6	80,0	60,6	77,9	80,6	70,8	76,8	81,3	65,7	77,3	81,5	66,6
Indigentes %	40,7	42,1	36,9	43,4	44,0	41,7	44,5	47,0	37,8	43,4	45,5	38,1
Ingreso promedio mensual (\$) perceptores	546.625	444.058	807.961	576.699	488.015	821.631	589.698	495.732	837.129	609.804	525.447	819.284
Indice de concentración (Gini) perceptores	0,529	0,478	0,560	0,549	0,510	0,603	0,517	0,482	0,554	0,517	0,480	0,556
Indice de concentración (Gini) hogares	0,524	0,487	0,541	0,545	0,516	0,587	0,518	0,489	0,548	0,516	0,495	0,532
Mujeres												
No pobres %	24,9	20,1	38,3	21,8	19,6	28,1	22,7	18,9	33,6	21,9	18,5	31,8
Pobres LP %	75,1	79,9	61,7	78,2	80,4	71,9	77,3	81,1	66,4	78,1	81,5	68,2
Indigentes %	41,3	42,4	37,5	43,8	44,1	43,1	44,8	46,7	39,2	43,6	45,4	38,5
Ingreso promedio mensual (\$) perceptores	441.641	406.478	595.373	485.229	438.784	693.429	476.659	438.782	624.917	484.303	455.363	603.218
Indice de concentración (Gini)	0,503	0,483	0,539	0,535	0,510	0,579	0,498	0,478	0,540	0,498	0,478	0,540
Hombres												
No pobres %	26,0	19,8	40,3	22,4	19,2	30,3	23,8	18,4	37,1	23,5	18,5	34,9
Pobres LP %	74,0	80,2	59,7	77,6	80,8	69,7	76,2	81,6	62,9	76,5	81,5	65,1
Indigentes %	40,1	41,6	36,4	42,9	43,9	40,4	44,1	47,2	36,4	43,1	45,5	37,7
Ingreso promedio mensual (\$) perceptores	615.887	474.863	883.640	637.617	527.518	870.085	589.698	543.159	930.552	695.194	584.381	901.673
Indice de concentración (Gini)	0,541	0,479	0,557	0,563	0,503	0,610	0,525	0,484	0,553	0,525	0,484	0,554
% Ingreso promedio mujeres/ingreso promedio hombres	71,7%	85,6%	67,4%	76,1%	83,2%	79,7%	80,8%	80,8%	67,2%	69,7%	77,9%	66,9%

Cuadro No. 3
Colombia: Estimativo del costo de la universalización de los DESC en seis áreas prioritarias año 2004

Area priorizada de DESC	Población en déficit	Costo Unitario anual (\$)	Costo Total \$millones	% en relación al PIB 2.004 (estimado en \$250.281.000 millones)
Educación	1.123.034 niños y jóvenes entre 5 y 18 años que no asisten a ningún centro escolar a junio de 2004	\$1.100.000 costo per cápita anual pago a colegios en concesión	1.235.338	0,5
Salud	15.019.622 personas no cubiertas por ningún régimen a abril de 2004	\$191.821 unidad anual de pago por capacitación del régimen subsidiado	2.881.079	1,2
Vivienda	469.547 hogares en hacinamiento (a junio de 2004)	Subsidio de 33% del valor de una MS de costo mínimo (\$22,6 millones), esto es: \$7,5 millones	3.521.603	1,4
Ingreso Ciudadano, Subsidio de desempleo o programa de empleo	2.762.000 desempleados a mayo de 2004	60% del valor de un SMV, incluyendo factor prestacional (1.503): \$322.780 mensual. \$3.873.360 anual	10.698.220	4,3
Nutrición	18.918.000 personas en indigencia a abril de 2004	Valor mensual de la línea de indigencia \$105.909. Insuficiencia de ingreso de los indigentes 44,1%. Ingreso mensual requerido para alcanzar el valor de la canasta alimentaria \$46.706. Ingreso anual requerido por persona indigente \$560.470.	10.602.972	4,2
Servicios públicos domiciliarios	2.481.227 viviendas sin saneamiento básico a marzo de 2004	Costo de conexión por vivienda \$2,1 millones (no incluye costo de extensión de redes)	5.210.568	2,1
Total			26.506.499	13,6

Fuente: Déficit estimados de acuerdo con la encuesta de Calidad de Vida 2003 del Dane, ajustado con base en ejecuciones del Plan Nacional de Desarrollo a mayo de 2004, informes DNP, excepto tasa de desempleo: Dane, Encuesta Continua de Hogares; e Indigencia según cálculos cuadro 1. Costos unitarios según valores oficiales. PIB según crecimiento esperado para 2004.

En materia educativa: La equidad no es la prioridad*

Corporación Región
Lina Correa, Ramón Moncada
y Jaime Saldarriaga



INTRODUCCIÓN

“La educación es un derecho humano fundamental, connatural a la dignidad humana, necesaria para el libre desarrollo de la personalidad y determinante para acceder y realizar los demás derechos humanos. La educación es necesaria para articularse y participar de proyectos culturales y sociales colectivos y para acceder al trabajo en condiciones dignas. La brecha social y la pobreza tienen una profunda relación con las deficiencias en la garantía y las condiciones del derecho a la educación”¹.

El presente informe analiza algunos aspectos del estado de garantía y realización del derecho a la educación en Colombia, a dos años de la implementación de la Revolución Educativa que hace parte del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez.

Para la elaboración de este informe se utilizaron tres instrumentos metodológicos: un registro y análisis de prensa escrita nacional sobre las temáticas educativas (julio 2003 a abril 2004); un inventario y análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (enero 2003 a abril 2004) y un registro y análisis de la normatividad educativa (leyes, decretos, resoluciones y directivas ministeriales emitidas durante este período de gobierno).

El análisis se realizó bajo el esquema de obligaciones y derechos conocido como sistema de las 4 A desarrollado por Katarina Tomasevski, Relatora Especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación a la luz de las obligaciones

* Informe elaborado por Lina Correa, Ramón Moncada y Jaime Saldarriaga de la Corporación Región de Medellín. Para este documento se contó con información recolectada por Oscar Gallo, Jaime Agudelo y Alejandra García. Junio 2004.

¹ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Documento de presentación de la Campaña nacional por el derecho a la educación, Bogotá, 2004. Mimeo.

contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²: 1) Asequibilidad: que se refiere a presupuesto suficiente, escuelas y maestros necesarios, infraestructura y dotaciones pertinentes; 2) Accesibilidad: que incluye gratuidad, accesibilidad económica, material y geográfica a las instituciones escolares; 3) Adaptabilidad: que analiza la pertinencia del currículo y la oferta educativa de acuerdo a contextos y poblaciones específicas; y 4) Aceptabilidad: que observa la calidad de la educación asociada a las necesidades, intereses y expectativas de las diversas comunidades y poblaciones. Dada la necesaria brevedad del informe, haremos énfasis en los aspectos que consideramos de mayor relevancia.

Constituyen fuente de referencia indispensable el Plan de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario", el informe *El Derecho a la Educación en Colombia* de la Relatora Especial de Naciones Unidas (febrero de 2004), y el informe *El disfrute del Derecho a la Educación en Colombia*, realizado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en el marco de la Campaña nacional por el derecho a la educación que se viene realizando desde septiembre de 2003.

ASEQUIBILIDAD

Incremento de la oferta de cupos, pero insuficiencia ante la demanda

En el mundo existen más de cien millones de niños y niñas que no asisten a la escuela. En Colombia, según datos del Ministerio de Educación, en febrero de 2004 aún existían alrededor de 1,8 millones de niños y niñas desescolarizados³. Cifras del Proyecto Educación Compromiso de Todos señalan que, al considerar los niveles desde preescolar hasta media, hacen falta aproximadamente 1,9 millones de cupos para lograr que todos los niños, niñas y jóvenes colombianos accedan al sistema educativo⁴.

Asegurar el número de cupos equivalentes a los niños y niñas en edad de enseñanza básica es una obligación gubernamental, por lo tanto

las metas de cobertura de los gobiernos deben tener como prioridad este mandato. En este sentido, el Ministerio de Educación señala que se crearon 477.598 nuevos cupos en 2003. Resulta paradójico que a febrero de 2004 el número de niños y niñas desescolarizados no haya disminuido y se siga contando con la misma cifra planteada para el comienzo del Gobierno en las bases del Plan de Desarrollo. Una de las explicaciones podría ser el fenómeno de la deserción, frente al cual no aparece una estrategia con el impacto suficiente para hacerle frente. A pesar de estas obligaciones y el diagnóstico mencionado, las metas propuestas por la Revolución Educativa siguen siendo las mismas: 1,5 millones de cupos nuevos en el cuatrienio.

La principal estrategia para la creación de nuevos cupos ha sido la racionalización de los recursos existentes. Si bien ha existido justificación en algunas de las acciones desarrolladas en este sentido, consideramos que hace rato la estrategia llegó a sus límites. Insistir en ella pone en riesgo la calidad de la educación por el fenómeno de hacinamiento que se está presentando en muchas instituciones educativas. Por lo tanto es necesario acoger las recomendaciones de la Unesco y de la Relatora de Naciones Unidas para aumentar la proporción de la inversión en educación, de un 4% a un 6% del PIB. La política de mediano plazo para la financiación de las necesidades de cobertura no ha sido clara, los recursos están sujetos a las restricciones financieras del Estado y a una priorización del gasto y la inversión que va dejando cada vez un margen menor para lo social.

De otro lado, los límites establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2001 (crecimiento de las transferencias hasta un 2%) resulta poco favorable por la imposibilidad de obtener más recursos de la reactivación económica (3,7% creció la economía en 2003); además, el sistema de

2 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado por Colombia mediante la ley 74 de 1968.

3 "Este año se abrirán 370.000 cupos". Periódico El Colombiano. Enero 18 de 2004. Pág. 6A.

4 Fuentes: DANE. Proyecciones de población. MEN, datos de matrícula por nivel. Formularios C-600.

capitación –transferencias por alumno matriculado–, implementado para asignar los recursos a las entidades territoriales también ha suscitado malestares, pues algunos municipios han visto disminuidos los recursos o no entienden las diferencias de asignación con relación a otros municipios de categoría y características similares. La permanente insistencia gubernamental en revisar el actual régimen de transferencias a las entidades territoriales aumenta la incertidumbre.

La disponibilidad de la educación presenta más inequidades si observamos el sector rural. Según la Encuesta de Calidad de Vida realizada en el 2003⁵, las personas que viven en el campo siguen en desventaja con respecto a las que residen en las ciudades: mientras que en estas últimas, nueve de cada diez niños y jóvenes entre cinco y quince años asisten a un establecimiento educativo, en las áreas rurales apenas ocho de cada diez lo hacen. Las diferencias son aún más marcadas entre la población juvenil: mientras que en las ciudades siete de cada diez jóvenes entre 16 y 17 años asisten a la escuela, en el campo sólo cuatro tienen esa oportunidad⁶.

Un ejemplo de la situación que viven la juventud y la niñez de las zonas rurales está expresado en una solicitud que llegó en mayo de este año a la Campaña nacional por el derecho a la educación, habitantes de las veredas El Venado, Murmullo Medio y Quebrada Linda en Tierralta, Córdoba, advierten sobre la situación de la educación en esta zona olvidada del país, donde hace dos años no se nombran maestros para las escuelas, y más de 200 niños y niñas están sin educación.

Escuelas en medio del fuego

La disponibilidad de cupos y escuelas también se ha visto afectada por el conflicto armado y sus consecuencias, el accionar de los diferentes actores armados y el obligado desplazamiento que viven millones de ciudadanos. El informe “El Disfrute del Derecho a la Educación en Colombia” de la Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo señala que entre julio de 1996 y junio de 2003, fueron afectados como

consecuencia del conflicto armado, por lo menos 71 planteles educativos⁷.

En el departamento de Antioquia, por ejemplo, “Granada contaba hace algunos años con 5.600 estudiantes, por el desplazamiento ahora son unos 2.593 y de tener 186 plazas docentes se pasó a 111. En San Carlos se abrieron cinco escuelas rurales pero veinte siguen sin servicio, básicamente por orden público. En Dabeiba son doce hoy los planteles cerrados, por orden público o por falta de población”⁸.

Destacamos la priorización de inversión que se realiza mediante la Resolución 277 de febrero 17 de 2003, con el ánimo de destinar los recursos establecidos por la Ley 21 de 1982 a la reconstrucción de escuelas afectadas por el conflicto armado. Sin embargo, la cofinanciación exigida a los municipios –la mayoría cuentan con escasos recursos– y la obligación de participar en concursos para su obtención se convierte en obstáculo para el propósito de esta resolución.

ACCESIBILIDAD

Inversión y gratuidad para alcanzar la equidad

Las condiciones socioeconómicas de la mayoría de las familias colombianas dificultan significativamente el acceso y permanencia de sus hijos en el sistema educativo. El cobro de matrículas, la ausencia de subsidios educativos para las poblaciones más pobres y los limitados programas destinados a aliviar las cargas de la canasta educativa explican en gran medida el relativo avance de las políticas de cobertura y la persistencia de la deserción escolar.

El incumplimiento del Estado colombiano de sus obligaciones internacionales en lo que tie

5 Dane. Encuesta de Calidad de Vida, 2003.

6 Ibid.

7 Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, *Informe sobre el Disfrute del Derecho a la Educación en Colombia*, octubre de 2003. p. 43

8 Paola A. Cardona Tobón, “Hay áreas rurales donde la alegría se fue hace mucho”, en *El Colombiano*, Docencia y Educación, 6 de abril de 2004.

ne que ver con educación básica gratuita, ha sido señalado por la Relatora Especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación, destacando que Colombia, según el Banco Mundial, es el único país de la región donde la educación primaria no es gratuita, afirma además que "si el acceso a la educación depende del pago, entonces la educación no existe como derecho humano".

Por su parte el *Informe sobre derechos humanos en Colombia* presentado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas (febrero 17 de 2004) señala: "Durante el año 2003 (...) continúa existiendo un sistema educativo poco equitativo, y sin ser garantizada la educación básica primaria gratuita"⁹.

Los cobros por derechos académicos oscilan en Antioquia entre 22 mil y 205 mil pesos para preescolar y primaria, y en educación media entre 66.500 y 267.000 pesos anuales¹⁰. En el Chocó el jefe de división técnico-pedagógica de la Secretaría de Educación asegura que "en la zona rural se les pide lo mínimo, porque la gente no logra pagarlo, "en una gruesa carpeta azul reposan los recibos de los que no pagaron los derechos de matrícula del 2003"¹¹. Al respecto, la Ministra de Educación opina que "en su criterio, la educación es gratuita. Realmente lo que pagan los niños es muy poco"¹².

Existen iniciativas municipales que reconocen que el acceso y la permanencia dependen de la implementación de la gratuidad de la educación, incluyendo el subsidio de diversos elementos de la canasta educativa. Experiencias como éstas han existido en ciudades como Bucaramanga y municipios como Támesis, Sabetana y Tarso en Antioquia. Estos esfuerzos se vieron castigados y restringidos por la Directiva Ministerial N° 4 de marzo 27 de 2003, donde se ordena que los recursos por concepto de derechos académicos que dejen de percibir los establecimientos educativos oficiales —por haber decretado las entidades territoriales la gratuidad en la educación—, no puedan ser sustituidos con los del Sistema General de Participaciones.

Alternativas de accesibilidad podrían retomarse de experiencias latinoamericanas como

la *Bolsa Escola* en Brasil, o de los programas desarrollados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) en México, entre otras, que buscan incentivar el acceso a la educación en familias de bajos ingresos y alta exclusión social, con incentivos financieros, textos escolares y otros componentes de la canasta educativa, disminuyendo la desescolarización, el analfabetismo y el trabajo infantil¹³.

ACEPTABILIDAD

El informe de Colombia de Educación para Todos en el año 2000, señala que la calidad de la educación debe ser mirada en tres dimensiones. Una, la de las **condiciones en que ocurre el aprendizaje**, reflejada en las construcciones escolares, la disponibilidad de materiales y textos, la presencia permanente y oportuna del personal docente calificado, y existencia de servicios de apoyo al estudiantado según sus necesidades. La segunda, la de **los resultados del aprendizaje propiamente dichos**, o la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje tal como ellas se definen en el contexto educativo del país. La tercera tiene que ver con el **grado en que estos resultados se distribuyen socialmente**, esto es, que la totalidad o la gran mayoría de los niños y jóvenes, independientemente de su procedencia social o cultural, alcancen los objetivos de la educación para todos¹⁴.

Una estrategia central de la Revolución Educativa es el estímulo a la calidad, mediante la im-

9 Naciones Unidas, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos en Colombia, Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Febrero de 2004. E/CN.4/2004/13. Naciones Unidas. Relatora Especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación. Informe sobre el derecho a la educación en Colombia. E/CN.4/2004/45/Add.2. Febrero de 2004.

10 Paola A. Cardona Tobón, "Educación gratuita no es un sueño imposible". El Colombiano, Domingo 7 de diciembre de 2003.

11 Ibid.

12 Ibid.

13 Para conocer más de estas experiencias pueden consultar: De Andraca, Ana María, *Buenas Prácticas para mejorar la educación en América latina*, Preal, 2003.

14 www.reduce.cl. Documento RAE 08.506-00 Programa "Educación para Todos": Evaluación del año 2000 – Informe de Colombia

plementación de pruebas de competencias y la formulación de estándares de dichas competencias, lo que ha generado amplia controversia. Se argumenta que esta política se adscribe a la estandarización como tendencia unificadora, centralizadora, que no tiene en cuenta la adaptabilidad o pertinencia cultural que deben tener los currículos; que la calidad debe estar ligada a las particularidades, expectativas, culturas y vocaciones de las regiones, comunidades y destinatarios. En este sentido, se afirma que la calidad no es solamente un factor de exigencia o de medición externa, ni resultado de unificaciones nacionales o supranacionales. Se relaciona esta unificación supranacional con las exigencias futuras de los acuerdos de comercio que está promoviendo Estados Unidos con el Alca y otros acuerdos comerciales bilaterales, en donde la educación es concebida como servicio y como bien intercambiable en el mercado.

Al respecto, y desde la perspectiva del derecho a la educación vemos necesario que el sistema educativo garantice el desarrollo de las capacidades, conocimientos y herramientas básicas necesarias para el desarrollo individual y colectivo con equidad, el ejercicio pleno de la ciudadanía y el aprovechamiento de los bienes económicos y culturales. Pero la aceptabilidad tiene que ir ligada necesariamente a la adaptabilidad, es decir, que incluya la diversidad, los intereses y vocaciones individuales, locales y comunitarios.

Dado que el énfasis de la actual orientación está puesto en la evaluación, consideramos que falta una política integral de calidad que combine la formación de maestros, el fortalecimiento de los Proyectos Educativos Institucionales contextualizados, la existencia de materiales didácticos y textos suficientes y pertinentes, el desarrollo de infraestructuras adecuadas, la articulación con programas complementarios en nutrición y salud, la vinculación de los proyectos educativos a los procesos de desarrollo local y regional. Resulta limitado pues, poner el énfasis en los instrumentos de medición: no se puede esperar que ellos produzcan por sí mismos los avances en la calidad.

Trabajando con las uñas

En los testimonios recogidos en la prensa encontramos escuelas que no cuentan con los instrumentos básicos de enseñanza, y otras que tienen graves carencias en infraestructura, como puede verse en los siguientes casos:

“En la escuela San Francisco de la vereda de Pance cerca de Cali, hace 35 años que la comunidad ha venido luchando por una escuela decente en la que puedan estudiar sus niñas y niños, la construcción de la escuela inició hace tres años y todavía no se entrega la obra oficialmente. Pero el drama no termina allí, ahora solamente hay una profesora con 48 niños que van desde transición hasta 5º de primaria y todos reciben clases a la misma hora y en el mismo salón, a la profesora ya se le venció el contrato y el profesor antiguo fue trasladado llevándose consigo la plaza, es decir que cada vez son menores las posibilidades de una buena educación para estos pequeños”¹⁵.

En el mes de julio el periódico *El Tiempo* describió una serie de colegios insólitos, tanques de agua, graderías de un estadio, una pista de baile, un albergue de madera y la sombra de los árboles son utilizados como aulas escolares en ciudades como Medellín, Barranquilla, Santa Marta, Valledupar y Armenia, en estos lugares estudian varios niños, niñas y jóvenes del país¹⁶.

En el marco de la Campaña Colombiana por el Derecho a la Educación se impulsó la Semana de Acción Mundial por la Educación, realizada entre 19 y el 24 de abril de 2004; en esta semana, niñas y niños de Colombia, escribieron cartas al Presidente de la República, a la Ministra y a los Secretarios de Educación, en donde expresan problemas específicos que afectan la calidad de la educación y la vida escolar, podemos ver como ejemplo, esta carta escrita en Puerto Wilches, Santander:

15 Nota transcrita de programa realizado por Telepacífico, mayo 4 de 2004.

16 Juan David Correa, “Galería de Colegios insólitos”. *El Tiempo*, Domingo 11 de julio de 2004.

“Señor Presidente, nos dirigimos a usted para solicitar que se nos garantice nuestro derecho a la educación, otorgándonos las herramientas necesarias para tener una educación acorde a la época, por ello le solicitamos a usted, nos sean atendidas de manera oportuna las necesidades de material didáctico, ayudas audiovisuales y salas de informática. Señor Presidente, esperamos que muy pronto no hayan diferencias entre quienes estudian en las ciudades grandes, en las escuelas oficiales y privadas, poder tener lo necesario para una buena educación, como niños tenemos muchos sueños y algunos de ellos es que todos estudiemos, estar bien alimentados, gozar de salud y un lugar adecuado para vivir.”

Calidad de la educación, evaluación y deterioro laboral de los docentes

El desempeño profesional de los docentes es uno de los factores asociados a la calidad de la educación. El Gobierno nacional ha querido incidir en el asunto de la calidad desde el establecimiento de las reglas para el concurso de méritos mediante el cual se accede a la carrera docente, para los grados preescolar, básica primaria, básica secundaria y media; en el Decreto 3391 de 2003, se determinaron criterios, contenidos y procedimientos para su aplicación. Hay otras disposiciones legales dirigidas a incidir en la calidad de la educación desde la evaluación de los docentes, el Decreto 2582 de 2003, establece reglas y mecanismos generales para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales, la Resolución Ministerial 2707 de 2003, adoptó el Manual y los instrumentos para dicha evaluación. La mayor crítica que se realiza sobre estos instrumentos está referida a su carácter de evaluación-sanción, pues no se contemplan estrategias de promoción por la obtención de resultados positivos en estas evaluaciones.

La situación laboral de los docentes incide en la calidad de la educación. Las necesidades educativas de niños y niñas, depende, entre otros factores, de contar con docentes calificados y

con buenas condiciones contractuales y laborales. Una serie de reformas al régimen laboral de los docentes y directivos docentes, ha venido desmejorando sus condiciones laborales, su salario y demás prestaciones sociales, esto no se compadece con la responsabilidad de la formación de niños y niñas que les han encomendado. En ese sentido encontramos que la Ley 812 de 2003, determinó no sólo el aumento de la edad de pensión, sino además rebajó el monto de liquidación de la misma¹⁷.

De la misma manera el Decreto 2341 de 2003, aumentó los montos de cotización tanto en pensión como en salud, y el Decreto 3621 de 2003, definió el aumento ponderado de la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media a partir de enero de 2003, para muchos de ellos en porcentajes inferiores al crecimiento del costo de vida, y además fue pagado con casi un año de retraso, con lo que se desmejoró el valor de esos salarios. La racionalización de recursos no se puede convertir en un factor de malestar docente con consecuencias negativas sobre la calidad de la educación.

ADAPTABILIDAD

Inclusión de la diferencia

Para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo y la fusión de las instituciones escolares, ordenada por la Ley 715 de 2001, el 25 de abril de 2003 el Ministerio de Educación emitió la Directiva N° 8, referida a los lineamientos para la aplicación de la reorganización de la planta de docentes y de la jornada escolar. Esta directiva advierte que "se deberá tener especial cuidado en dar cumplimiento a la legislación vigente referente a la participación de los grupos étnicos en la toma de las decisiones que les afec-

¹⁷ Se rebajó el monto de liquidación de la pensión al 75% del ingreso base de liquidación, con relación al artículo 15, numeral 2, literal b de la Ley 91 de 1989, a los términos contemplados en la Ley 100 de 1994 y a la Ley 797 de 2003.

tan directamente”, bajo esta disposición es obligatorio que los entes territoriales consulten a las comunidades indígenas la reestructuración del sistema educativo previendo posibles afectaciones. Sin embargo, Guzmán Caisamo, Director del Instituto Departamental para la Educación Indígena (INDEI) de la Organización Indígena de Antioquia, expresa que generalmente esta disposición no se aplica, pues es desconocida por la mayoría de los alcaldes y secretarios de Educación y en otros casos existe poca voluntad política para realizar las consultas, lo que pone en riesgo la autonomía y desarrollo de los proyectos educativos indígenas.

Otra de las dificultades encontradas en el campo de la adaptabilidad de la educación, es el lineamiento impartido en la Directiva Ministerial 02 de febrero 5 de 2002, donde el Ministerio de Educación reconoce la importancia de la educación religiosa como una cátedra que se debe dictar a los educandos de acuerdo a la Ley 115 de 1994 y decide que la religión que las instituciones estatales deben dictar a sus alumnos es la religión católica, de conformidad con el Concordato celebrado con la Santa Sede y el Convenio de Derecho Interno N° 1, promulgado mediante Decreto 354 de 1998; estableciendo que a quienes no profesen esta religión se les garantizará la libertad religiosa, dándoles la opción de no asistir a dicha clase.

Esta disposición es contraria al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Constitución Política de 1991, contraviene el mandato constitucional de que Colombia es un Estado no confesional, donde se debe garantizar la libertad de cultos y prohibir cualquier tipo de discriminación en razón de las preferencias religiosas; la Constitución de 1991 otorgó igual reconocimiento jurídico a todas las confesiones religiosas, independientemente de la cantidad de creyentes que ellas tengan¹⁹. Frente a la educación religiosa, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contempla la libertad de enseñanza; y la observación general número 13 (párrafo 28) del Comité del Pacto ha recomendado que la educación religiosa en las escuelas públicas se debe

orientar hacia temas como la historia general de las religiones y la ética, ser impartidas en forma imparcial y objetiva, respetando la libertad de opinión, de conciencia y de expresión. Contemplar la posibilidad de no asistencia para quienes no profesan la religión católica no es una forma de garantizar su libertad de cultos, si no una forma de discriminación.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Es tarea gubernamental demostrar el máximo empeño en cumplir las obligaciones frente al derecho a la educación, dando cumplimiento inmediato a las directrices que tienen tal naturaleza y estableciendo metas para las que se deben alcanzar progresivamente. Entre otras, algunas decisiones que, de tomarse, contribuirían a mejorar la equidad en el acceso a la educación son:

- Replantear las metas hacia el cubrimiento total de demanda, y crear estrategias para la retención y el reingreso de quienes han abandonado la escuela.
- Fortalecer el sistema de transferencias a los municipios para atender la prestación del servicio educativo.
- Insistir en la vía de acuerdos humanitarios que excluyan los establecimientos educativos de la confrontación armada.
- Crear mecanismos de estímulo a los municipios que avancen en la línea de educación preescolar y básica gratuita para su población.
- Implementar una política integral de promoción de la calidad de la educación que vaya mucho más allá del establecimiento de estándares y mecanismos de evaluación.
- Acordar una política laboral y de contratación de los maestros que tienda a mejorar sus condiciones de vida y no a deteriorarlas.

19 Ver: Defensoría del Pueblo, *El Derecho a la Educación en la Constitución*, Bogotá, 2003.

La educación es pilar fundamental en el desarrollo de una nación, permite mayores niveles de equidad y contribuye a cimentar ciudadanías más concientes y activas. Avanzar en la construcción de un país con mejores niveles de desarrollo humano requiere metas ambiciosas y esfuerzos profundos en materia educativa. Caminar hacia la equidad del sistema educativo en Colombia pasa por el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, aprovechando el acompañamiento técnico y el diálogo con organismos internacionales como la Unesco y la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación.

BIBLIOGRAFÍA

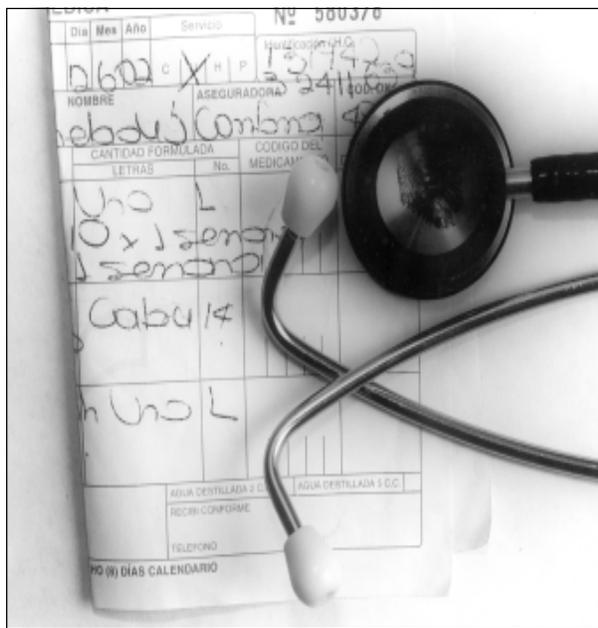
- Dane, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2003. <http://www.dane.gov.co>
- Defensoría del Pueblo, *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, Imprenta Nacional, Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos, Serie DESC, 2003.
- Ministerio de Educación nacional 2004. www.mineducacion.gov.co
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 13*.
- Naciones Unidas, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Febrero de 2004. E/CN.4/2004/13.
- Naciones Unidas. Relatora Especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación. Informe sobre el derecho a la educación en Colombia. E/CN.4/2004/45/Add.2. Febrero de 2004.
- Naciones Unidas. Los derechos económicos, sociales y culturales: El derecho a la educación. Informe presentado por Katarina Tomasevski Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación. E/CN4/2004/45. 25 de enero de 2004.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Informe sobre el derecho a la educación en Colombia, Bogotá, octubre de 2003.
- De Andraca, Ana María, *Buenas Prácticas para mejorar la educación en América Latina*, 2003.
- Proyecto Educación Compromiso de Todos: Página de Internet dirección URL: <http://eltiempo.terra.com.co/PROYECTOS/RELCOM/RESEDU/COMTOD/noticias/>

RECOMENDACIONES DE LA RELATORA ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO
A LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA.
Febrero de 2004

- Inmediato y explícito compromiso del Gobierno con la defensa y protección de los defensores de los derechos humanos.
- Afirmación inmediata y explícita de la plena vigencia de las obligaciones internacionales en derechos humanos del Estado colombiano y un compromiso con el fortalecimiento de la tutela en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales.
- Análisis y valoración de la política gubernamental a la luz de los criterios del derecho internacional de los derechos humanos, con el propósito de la adecuación de todas las estrategias y políticas gubernamentales a dicho derecho.
- Una evaluación del impacto de la Revolución Educativa sobre el derecho a la educación.
- Aclaración anticipada al impacto sobre el derecho a la educación de las políticas de ampliación de educación privada contenidas en la Revolución Educativa, y medidas encaminadas a la eliminación (o, por lo menos, reducción) de todo impacto negativo.
- Afirmación inmediata y explícita de la obligación internacional del Estado colombiano de garantizar educación gratuita para toda la niñez en edad de escolarización obligatoria. La implementación de la gratuidad necesita una identificación detallada de los costos pagados por los alumnos y alumnas por una educación que debe ser gratuita pero no lo es; la Relatora Especial recomienda un estudio de los costos actuales con el propósito de su eliminación.
- Compromiso inmediato del Gobierno con la gratuidad de la educación y subsidios del costo de toda la canasta educativa para todos los niños y niñas desplazados en edad escolar.
- Una “topografía” inmediata del perfil de la exclusión educativa con el propósito de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar la inclusión completa lo más pronto posible.
- Un estudio inmediato del perfil y alcance de la discriminación en la educación, con la participación de las víctimas, encaminado a asumir políticas y prácticas para su eliminación y un control público del cumplimiento de éstas.
- Incremento de la asignación presupuestaria para la educación de 30%, del 4% al 6% del PIB.
- Compromiso inmediato del Gobierno con la gratuidad de la educación y subsidios del costo de toda la canasta educativa para todos los niños y niñas trabajadores en edad escolar y, además, la adaptación de la educación a estos niños y niñas, con la participación de los mismos en su diseño y evaluación.
- Las obligaciones internacionales del Estado en derechos humanos comprometen a todas sus instancias a incorporar los derechos humanos en todas las estrategias, políticas y acciones, y requieren del concurso de todas las ramas del poder público. La Relatora Especial subraya sus recomendaciones relacionadas con un diseño del Plan de Desarrollo que tenga un eje transversal de derechos humanos.
- Le parece excelente el modelo de una constituyente educativa, propuesto por los chocoanos mismos, con el propósito de diseñar el modelo educativo por medio de la participación de los titulares, individuales y colectivos, del derecho a la educación.
- Recomienda al Gobierno colombiano, medidas inmediatas encaminadas a la aclaración de los asesinatos del personal docente.
- No puede imaginarse la realización del derecho a la educación sin la protección de los derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos de los educadores. La Relatora Especial recomienda medidas inmediatas para remediar su desprotección en Colombia.
- Recomienda al Gobierno que afirme enfáticamente la legitimidad y necesidad de la enseñanza, aprendizaje y defensa de derechos humanos.
- Desvinculación de la escuela del conflicto y su definición y protección como “espacio de paz” y para la reconstrucción de un proyecto de vida para la niñez y juventud victimizada por violencia y desplazamiento forzado.
- Recomienda una estrategia educativa con enfoque de género, destinada al análisis de los procesos educativos desde el punto de vista de ambos sexos y al diseño de una educación en contra del conflicto y la violencia que eduque para un ideario de sociedad en paz, basada en todos los derechos humanos iguales para todos y todas.
- Subraya su recomendación al Gobierno de aclarar la legitimidad de los derechos humanos y de desarrollar su enseñanza y aprendizaje con plena participación de los defensores de derechos humanos, el personal docente y los alumnos y alumnas para adaptar el proceso educativo al contexto colombiano.
- Recomienda al Gobierno desarrollar inmediatamente mecanismos que hagan efectiva la eliminación de toda discriminación de las niñas embarazadas y niñas-madres, como lo postuló la Corte Constitucional.

La salud pública: Entierro definitivo

Centro de Investigación y Educación Popular,
Cinep - Natalia Paredes Hernández·



Analizar la garantía del derecho a la salud en Colombia a dos años de gobierno, ratifica la crisis reconocida recientemente por diversos sectores políticos y sociales, expresada en el difícil acceso¹ y mala calidad de los servicios de salud², cierre de hospitales³ y restricciones sufridas todos los días por los pacientes ante las negaciones de las Empresas Promotoras de Salud públicas o privadas y en cualquier parte del país⁴. Por ello, el presente artículo se centrará en las principales medidas de política pública, los proyectos de ley propuestos y las decisiones que se pretenden tomar bajo el gobierno Uribe con relación al sector salud, que se pueden agrupar en tres grandes consecuencias: 1) profundización del aseguramiento como la única vía de acceso, 2) disminución de la responsabilidad estatal en salud pública y privatización definitiva de la red pública hospitalaria, y 3) dependencia internacional en el acceso a medicamentos.

A raíz de la evidente crisis del sistema producida por la Ley 100, crisis que ha salido a la luz pública a diez años de su creación, en la pre-

sente legislatura cursan varios proyectos de reforma (Proyecto 33, 31, 52 y 19). De estos proyectos, el 52, presentado por el Gobierno nacional, no atiende las causas fundamentales de la crisis, sino que además las profundiza al pro-

* Economista con Maestría en Estudios Políticos. Investigadora Cinep, miembro del Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud y la Seguridad Social.

- 1 "Antes de la Ley 100 y con la red pública hospitalaria funcionando, la cobertura llegaba al 52% de la población. Ahora, con varios hospitales públicos cerrados, no alcanza al 56 por ciento". *El Tiempo*, Editorial, 27 de diciembre de 2003, p.1- 20.
- 2 Una encuesta realizada por la Defensoría del pueblo entre el 21 de septiembre de 2002 y el 4 de febrero de 2003 tuvo como resultado una clasificación global del sistema de salud de 6,09 sobre 10, registrando así un mínimo de aceptabilidad del modelo de atención vigente. Defensoría del Pueblo, Evaluación de los Servicios de Salud que brindan las Empresas Promotoras de Salud, Bogotá, 2003. p.25.
- 3 En un informe de la Asociación Colombiana de Clínicas y Hospitales se encontró que los aseguradores deben solamente a 94 entidades hospitalarias públicas y privadas \$950 mil millones, de los cuales el 53% es cartera vencida, suma que debe alcanzar el billón y medio de pesos con relación a la totalidad de la red hospitalaria. "Crisis Hospitalaria en el país no muestra mejoría", en: *El Colombiano*, 4 de enero de 2004, p.10 A.
- 4 "Si no hubiera sido por la tutela, quién sabe cuál habría sido la suerte de 87.300 personas en el país a quienes las aseguradoras les negaron arbitrariamente servicios asistenciales a los que legítimamente tenían derecho", concluyó el estudio de la Defensoría y advirtió que en el 95% de los casos fue por negligencia de las EPS pues las demandas estaban cubiertas por el POS. *El Tiempo*, 2 de agosto de 2004, eltiempo.terra.com.co.

poner una reorganización del régimen subsidiado mediante un esquema financiero centralizado que desconoce el rol del Estado en todos sus niveles: nacional, departamental y municipal; la transformación del subsidio de oferta a la demanda con el consecuente debilitamiento de los hospitales públicos, la fijación de un plazo para su reestructuración o liquidación, en fin, la profundización del modelo de aseguramiento de la salud y de su tratamiento mercantil.

REORGANIZACIÓN DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO: AUMENTO DEL MONOPOLIO DE LAS EPS EN EL NEGOCIO DE LA SALUD

El proyecto de Ley 52 de 2004, presentado recientemente por el Gobierno nacional, propone disminuir las competencias de departamentos, municipios y distritos. Para ello, se creará un nuevo Fondo financiero a nivel nacional (Fondo Territorial Colombia para la Salud –Focos), que contratará directamente con las Empresas Promotoras de Salud la administración del régimen subsidiado, incluyendo las acciones de promoción y prevención.

Las entidades territoriales serán prácticamente centros de información, pues la función de los departamentos se limitará a "organizar y administrar el registro especial de redes de servicios", es decir, a manejar la información concerniente a las instituciones bajo su jurisdicción y a proporcionarla a los interesados.

Municipios y distritos se encargarán de "presupuestar y ejecutar sin situación de fondos" los recursos que les corresponden para asegurar a la población bajo su jurisdicción al nuevo régimen subsidiado, seleccionarla, publicar la información y remitir los listados de beneficiarios al nuevo Fondo financiero nacional –Focos. De esta forma se limitará su intervención a un centro de información público pues es un juego de palabras "ejecutar sin situación de fondos", ya que no tener un control mínimo de los recursos es dejar la ejecución en manos del que sí los tiene, en este caso el Focos.

Mediante esta reforma se fortalecen las grandes empresas intermediarias que han sobrevivido

a la competencia, pues al eliminar a las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) y entregar a las Empresas Promotoras de Salud sin ánimo de lucro su administración, se saca del mercado a las ARS, muchas seguramente ineficientes pero otras ejemplo de buen manejo y atención integral, como las ARS indígenas⁵ que atienden a sus comunidades adecuándose a las necesidades rurales y a las prácticas culturales tradicionales. Así las grandes empresas aseguradoras tendrán también el negocio de la salud de los pobres.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se señala que las pequeñas ARS no permiten el aprovechamiento de economías de escala, ni se constituyen en compradores inteligentes, por lo que se propone, a través de la creación del Fondo y del nuevo régimen subsidiado, "incrementar el tamaño de los contratos por cada entidad aseguradora" y "reducir el número de contratos para el aseguramiento de la población", cualquier lector que entienda la noción de monopolio concluye que éste aumentará con los propósitos gubernamentales. Esta práctica termina siempre siendo nociva para los usuarios que quedan en manos de pocas empresas con toda libertad de fijar tarifas, condiciones, estándares de calidad y diversos tipos de discriminaciones.

El proyecto presentado no precisa un porcentaje mínimo de gasto destinado a salud de los recursos de la Unidad de pago por capitación del régimen subsidiado, ni un límite para gastos administrativos, hoy vigente, lo que facilita a las EPS destinar libremente los recursos; por lo que se corre el riesgo de aumentar sus utilidades en detrimento de la destinación obligatoria a gastos en salud.

Con estas pretensiones se refuerza la tendencia a continuar consolidando los grandes monopolios de la salud. El ejemplo más ilustra-

5 Según el estudio de la Defensoría del Pueblo, a nivel de ARS: Dusakawi y Pijaos Salud EPS, ambas indígenas, obtuvieron el mayor puntaje dentro del conjunto de ARS evaluadas, con 7,78 y 7,12 sobre 10 respectivamente, por encima de las cajas de compensación familiar. Defensoría del Pueblo, *Evaluación de los Servicios de Salud que brindan las Empresas Promotoras de Salud*, Bogotá, 2003, pp. 26–28.

tivo es Saludcoop, que llegó a ser una de las empresas más grandes del país⁶, gracias a que actúa simultáneamente como EPS y como IPS, es decir recauda los recursos y subcontrata los servicios consigo misma, todo queda en familia. Ésta no es una excepción, pues casi todas las EPS hacen lo mismo.

Con el Focos, que administrará mediante fiducia los recursos destinados a la financiación del nuevo régimen subsidiado, se crea otro fondo adicional al de Solidaridad y Garantía (Fosyga), existente actualmente. El Focos no tendrá injerencia del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, instancia orientadora del sistema, ni de las entidades territoriales, lo que resultará en un divorcio absoluto del manejo de los recursos y las definiciones de política pública: por un lado van los propósitos y por otro los dineros, ello en la práctica se traduce en que la política pública queda "sin dientes". El Focos recaudará la totalidad de los recursos destinados al régimen subsidiado, celebrará los contratos de aseguramiento con las EPS y efectuará los pagos.

Al restarle al municipio la administración de los recursos del régimen subsidiado, se le quita la responsabilidad que le compete al Estado, de manera prioritaria, en la atención de la población más pobre y vulnerable, y se deja en manos de un fondo financiero, una fiducia y las grandes empresas aseguradoras. Todo ello en detrimento de que efectivamente pueda adelantar su función básica de planeación, implementación, regulación y control de políticas y programas públicos. Se priva al Estado de su compromiso de garantía del derecho a la salud a través del debilitamiento absoluto y definitivo de la institucionalidad pública que, como se ha mostrado, en el futuro se torna irrecuperable.

En el proyecto se pretende, al igual que cuando se formuló la Ley 100, el aseguramiento de la totalidad de la población colombiana; sin embargo, no se plantea qué va a pasar con las personas excluidas. Mientras ello ocurre, pequeño detalle que por lo menos se contempló en 1993 con la destinación de recursos para la atención de la población no afiliada en caso de necesidad, y que ahora parece quedar a la deriva y

sin ninguna opción, pues los municipios no dispondrán de recursos para tal fin.

Si a todo esto sumamos la propuesta de devolver a las EPS la responsabilidad por la totalidad de las acciones de promoción y prevención⁷ del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado con sus correspondientes recursos, podemos concluir que el margen de ejecución de la política de salud pública para el Estado en todos sus niveles, pero particularmente en el nivel municipal, no será mínimo sino inexistente.

SALUD PÚBLICA MARGINAL Y PRIVATIZADA

Se propone reemplazar el Plan de Atención Básica (PAB) actual por un Plan de Salud Pública Colectiva, cuyo contenido será reglamentado posteriormente, con un carácter complementario de los planes individuales y de otras intervenciones sectoriales. No será entonces una política rectora en la materia: Minprotección Social establecerá las prioridades del Plan con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Salud. Grave retroceso, pues donde mayores logros hay a nivel de salud pública, la política es descentralizada, multisectorial, en cabeza de instituciones públicas, con fuertes espacios de participación y capacidad de decisión del nivel más próximo a la comunidad: el municipio.

6 En un reciente editorial de El Tiempo, titulado "Salud: la agenda pendiente", se afirma con relación al incremento patrimonial de Saludcoop: "pasó de 2.500 millones de pesos en 1994 a 287.000 millones en el presente año (hace algunos años los voceros del gremio asegurador habían previsto que "la seguridad social se convertirá en uno de los grandes negocios de las aseguradoras colombianas"). Persisten, por consiguiente, el desequilibrio de fuerzas entre empresas promotoras y empresas prestadoras, que genera un mercado descontrolado e imperfecto en el sector; el oligopolio de las primeras, que expanden con creciente agresividad la integración vertical y el aniquilamiento del profesionalismo médico ante la imposición del interés corporativo de las EPS". *El Tiempo*, 16 de mayo de 2004, p.1-30.

7 Esta decisión resulta contradictoria con las evidencias de los diferentes estudios que muestran que las EPS no cumplen con los programas de promoción y prevención y no destinan adecuadamente recursos para tal fin. En el estudio de la Defensoría del Pueblo, tanto las EPS como las ARS fueron evaluadas con 3,67 y 3,18 sobre 10 en el ítem "Invitación a programas de promoción y prevención"; el mismo estudio señala el bajísimo puntaje en este componente para todas las EPS y ARS, con excepción de Dusakawi y Barrios Unidos de Quibdó. Defensoría del Pueblo, *Evaluación de los Servicios de Salud que brindan las Empresas Promotoras de Salud*, Bogotá, 2003, pp. 33-40.

El margen de actuación del municipio para desarrollar políticas públicas adecuadas a su realidad local y a las necesidades de sus habitantes, que en Colombia son múltiples y variadas gracias a la diversidad que nos caracteriza, será totalmente restringido, impidiéndoles organizar y controlar a los prestadores de servicios bajo su jurisdicción y dejándole a las fuerzas del mercado la coordinación general del sector, como si eso fuera conveniente respecto a la salud como derecho humano y bien público universal, inherente a la dignidad humana. Al igual que la iniciativa estatal en materia de salud pública, ya que todo lo que no esté incluido en los planes de beneficios no se podrá realizar, pues los recursos serán destinados casi en su totalidad a la financiación del aseguramiento por parte de las EPS.

Con el proyecto de Ley 52 se continuará marginando la salud pública, proceso que tuvo su origen en la Ley 100 de 1993, uno de cuyos autores es el actual Presidente. Ese deterioro obedece a la concepción mercantil-curativa del sistema, creado con base en el aseguramiento, a su posterior desarrollo e implementación centrado en lo financiero y administrativo y a sus sucesivos ajustes, que en cambio de adecuar sencilla y claramente responsabilidades y concepciones rectoras protectoras del derecho a la salud, ha resultado en un sinnúmero de decretos reglamentarios donde cada día se fragmentan más las responsabilidades de los actores, los procedimientos, los programas y los resultados que se pretenden obtener. Ahora la fragmentación se profundiza, ya no en diferentes actores públicos y privados, sino en grandes empresas que difícilmente serán controladas por el sector público; al quedar éste sin el manejo directo de recursos, tendrá más poder el Focos y la fiducia que se gane el negocio millonario.

En el sistema de salud actual: "La inversión se orienta hacia conceptos equivocados: varios estudios bien sustentados han demostrado que del total de gastos nacionales de salud, el 90% se invierte en servicios médicos que sólo logran impactar en un 11% la mortalidad de la población. Se invierte sólo 1,5% en fomentar estilos de vida que lograrían un impacto de un 43% de

la mortalidad prevalente; 1,6% en el entorno, lo que impactaría el 19% de la mortalidad; y sólo 7% en investigaciones biomédicas que lograrían un descenso de un 27% de mortalidad"⁸.

Como está diseñada la propuesta, lo más seguro es que continúen divididas las acciones denominadas de "salud pública" en unas individuales ejecutadas por las EPS dentro del POS y unas colectivas ejecutadas por un actor que no está claro en la propuesta. Al igual que en la formulación de la Ley 100 de 1993, la salud pública se reduce a un enunciado que en la práctica no incluye todo el sistema ni lo atraviesa de manera transversal como debería ser, es decir, como una política pública masiva, de acceso universal y realmente preocupada por las condiciones de vida y bienestar de la población.

DESMONTE PROGRESIVO DE LA RED PÚBLICA HOSPITALARIA

Al poco tiempo de iniciada la aplicación de la ley 100 de 1993, los hospitales públicos empezaron a entrar en déficit presupuestal; en aquella época se señalaba que esto obedecía a un período de transición, mientras se volvían competitivos y eficientes. Después de los sucesivos descalabros se decía que el problema era su carga laboral; posteriormente, cuando eran inocultables las "triquiñuelas" que hacían las EPS para no pagarles la cartera morosa, se reconocía que tenían "algunos obstáculos" para competir; y ahora, durante el presente Gobierno, se les hace un ultimátum para su reestructuración y autosostenibilidad. Marginalmente se ha reconocido que estos hospitales no tienen sus propias EPS para que los contraten, que siempre han competido en condiciones inferiores al sector privado, que además han cumplido su función pública de atender a la población no asegurada y, sin

8 Ramón Granados y María Gómez, "La reforma de los sistemas de salud en Chile y Colombia: resultados y balance", en *Revista de Salud Pública*, Universidad Nacional de Colombia, vol. 2, No. 2, p.106-107. Cita textual tomada de Miguel Cortés, *Salud y libre comercio. Un contrasentido*. Colección Alcatemas, Plataforma Colombiana de DD.HH., Democracia y Desarrollo, 2004.

embargo, se les continúa exigiendo que sean autosostenibles financieramente. Lo que nunca se ha reconocido es que siempre se ha pretendido su liquidación y que poco a poco a la sociedad le ha dejado de "doler" su cierre; prácticamente se olvidó lo que ocurrió con el San Juan de Dios, con el Lorencita Villegas, con el Universitario de Cartagena.

Al momento de escribir este artículo, estaba de turno para cerrar el Hospital Universitario Ramón González Valencia de Bucaramanga, frente a éste se movilizó la comunidad santandereana, incluyendo al Gobernador, el noticiero CM& lanzó una campaña de salvamento y parecía detenerse su cierre inminente. Igual suerte no tuvo el Hospital Universitario de Caldas, cerrado el 18 de junio de 2004, el Gobernador de este departamento en vez de defender el patrimonio público, afirmó que su cierre era inevitable⁹. La explicación de la Alcaldía fue contundente: "Los servicios asistenciales se cierran ante la carencia de recursos e insumos, a pesar de las gestiones realizadas". En situación similar se encuentran el Hospital San Jorge de Pereira, con un déficit acumulado a primer semestre de 2004 de veinte mil millones, hospital que en el 2003 facturó \$29.071 millones y el Estado solo le reconoció \$14.515; la Red hospitalaria del Valle tiene un déficit de más de \$ cien mil millones, por nombrar solo algunos casos¹⁰.

El plan de reestructuración del presente Gobierno apunta a la autosostenibilidad de los hospitales públicos, mediante la misma receta: ajuste del régimen laboral, disminución del costo de recurso humano, reorganización institucional y de los sistemas de información; adicionalmente, se buscará implementar redes de servicios a nivel departamental y créditos condonables para el proceso. Sin embargo, es increíble que se le atribuya la crisis hospitalaria al régimen laboral, cuando a la fecha, según Anthoc, a los trabajadores hospitalarios les adeudan de 16 a 40 meses en promedio de sueldo. Si los hospitales no atienden a la población que lo necesitan estarían violando la Constitución Nacional, y si la atienden profundizan su déficit financiero; así las cosas el círculo vicioso en que

se encuentran no se soluciona con reestructuraciones, sino con un cambio de concepción del sistema de salud que no se base en el aseguramiento y que destine los recursos para una atención pública, universal y de calidad.

La situación de los hospitales públicos se agravará si llega a pasar el proyecto de Ley 52 de 2004, pues ya no solo incluye la reestructuración como último recurso previo a la liquidación¹¹, sino que prohíbe otorgar apoyos financieros del Estado a aquellas instituciones que no cumplan con las disposiciones de ajuste y sostenibilidad financiera; explícitamente señala que no habrá préstamos, cofinanciaciones ni ninguna clase de transferencias de recursos. Es decir, se acaban los recursos públicos que financian a los hospitales, se transforma así la mayor parte del subsidio a la oferta en subsidio a la demanda, vieja pretensión de los empresarios de la salud y de los gobiernos de turno desde la creación de la Ley 100.

Al destinar la mayor parte de los recursos asignados a la atención de la población pobre al nuevo Fondo financiero y contratar directamente con las EPS, el margen de asignación de fondos por parte del Estado se reduce al máximo y las posibilidades de sobrevivencia de los hospitales públicos también. Esta es la última estocada del modelo privatizador que completa el ciclo: instituciones públicas liquidadas o parcialmente arrendadas, que entrarán posteriormente en una fase de apropiación o venta a precios pírricos al gran capital financiero que tendrá el control de los servicios y la infraestructura de salud del país.

El proyecto de Ley contempla que las EPS deberán contratar por lo menos el 50% del régimen subsidiado con Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud organizadas en redes de servicios, sin embargo, con toda seguridad esta medida será insuficiente, pues como ya se ha señalado así se contrate con las IPS la totalidad de su capacidad instalada, nunca se

9 "Cierre del hospital era inevitable", en: *La República*, 3 de julio de 2004, p.6.

10 "La agonía del hospital de Caldas", en: *El Tiempo*, 21 de junio de 2004, p.1-3

les pagan los servicios que efectivamente prestan¹², y mucho menos en un futuro con mayor poder por parte de las EPS.

Como la receta de salvamento continúa siendo la misma, los resultados serán idénticos, con el agravante del cierre definitivo de los hospitales públicos que atienden dos terceras partes del total de hospitalizaciones del país¹³. Mientras no se ataque el fondo del problema, que es el esquema de aseguramiento, la crisis continuará, ya que por más servicios que presten los hospitales públicos a éstos nunca les pagan la totalidad, pues allí está parte de la rentabilidad del negocio.

Solo por atención a población desplazada, el Estado debe 120 mil millones de pesos¹⁴ al Hospital Universitario del Valle en el año 2003, el Estado no le pagó seis mil de los \$ 42 mil que facturó por servicios prestados. Una muestra de las tristezas diarias y comunes casi en la totalidad de los hospitales del país, es el Hospital San Pablo de Cartagena que tiene un déficit de tres mil millones de pesos anuales; una reestructuración pendiente en la que tendrán que salir 78 de sus 168 trabajadores, el proceso tendrá un costo de \$6.300 millones y a los empleados se les adeudan 24 meses de sueldo¹⁵.

Así las cosas, por más procesos de reestructuración que se hagan con créditos del Banco Mundial, el sector público de la salud no saldrá de su crisis mientras no se transforme el sistema en uno público y universal, destinando los recursos para su finalidad esencial y no para enriquecer a las Empresas Promotoras de Salud, intermediarias de la mayor parte del gasto en salud, calculado en 20 billones de pesos anuales aproximadamente, monto equivalente al 10% del Producto Interno Bruto colombiano.

Dentro de la misma lógica privatizadora, en octubre de 2003 se reestructuró el Instituto de Seguros Sociales. El Tiempo tituló un informe especial: "Así cayó el coloso de la salud"¹⁶, donde muestra el proceso de deterioro sufrido por esta institución y la nula voluntad política que ha existido para salvarlo. La reestructuración consiste en dividir la entidad en una aseguradora y siete regionales para atender el servicio; éstas son Empresas Sociales del Estado (ESE), de-

pendientes de Minprotección Social, los quince mil funcionarios dejaron de ser trabajadores oficiales y pasaron a ser empleados públicos y la aseguradora deberá contratar por tres años con estas ESE del ISS; se incluye la posibilidad de que los trabajadores, mediante una forma asociativa, operen directamente las empresas. Después de este proceso de reestructuración, entrarán a la competencia total.

Aunque el Gobierno nacional no lo reconozca, prácticamente el Seguro Social se encuentra ya en proceso de privatización: muchas de sus funciones están subcontratadas con empresas diferentes, por lo que el gerente de turno no puede controlar la calidad de los servicios ni el personal de su centro de atención; continúa la salida masiva de afiliados y el Ministerio de Protección Social, creado bajo este Gobierno con la responsabilidad de dos asuntos trascendentales como la salud y el trabajo, poco tiempo tiene para mejorar las ESE o IPS del ISS ahora a su cargo. Es decir, un total desorden institucional que terminará por justificar el cierre o privatización definitiva del Seguro en un corto plazo.

Otra muestra del proceso acelerado de privatización de la salud es el aumento del gasto de bolsillo que realizan los colombianos: se vienen incrementando los recursos adicionales destinados por las familias a pago de medicamentos (40% de las prescripciones de medicamentos en promedio, por no disponibilidad o por no estar incluidos en el POS), copagos y cuotas mo-

11 Artículo 29: "Cuando al final del programa de ajuste una Institución Pública Prestadora de Servicios de Salud no sea sostenible, se presume de pleno derecho que no es viable y debe liquidarse", proyecto de Ley 52 de 2004.

12 En el Foro "¿Dónde están los dineros de la salud?", realizado en el mes de mayo de 2004: "el presidente de la Asociación Colombiana de Clínicas y Hospitales, Juan Carlos Giraldo, recordó que el sector hospitalario tiene una cartera vencida de 2,5 billones de pesos, de los cuales 1,3 billones son de difícil recaudación. Estamos hablando, por cada entidad hospitalaria, de un promedio de 10.000 millones en cartera". *El Colombiano*, 22 de mayo de 2004, p. 2C.

13 Citado en Informe del Banco Interamericano de Desarrollo *Programa de reorganización, rediseño y modernización de las Redes de prestación de servicios de salud. Propuesta de préstamo*, 2003.

14 "Crisis hospitalaria en el país no muestra mejoría", en: *El Colombiano*, 4 de enero de 2004, p.10A.

15 "Lios con hospitales en todo Colombia", en: *El Tiempo*, 9 de enero de 2004, p.1-2.

16 *El Tiempo*, 22, 23 y 24 de junio de 2003, pp., 1-6, 1-2, 1-2.

deradoras. El 4 de febrero de 2004 se aumentó en 15% el valor de los "bonos" que pagan los usuarios cada vez que utilizan los servicios o solicitan un medicamento, muy por encima de la inflación anual y del aumento del salario mínimo; en comparación con el aumento autorizado para los bonos de la medicina prepagada, que fue del 5,5% máximo para el 2004, se observa el contraste de la concepción de equidad que prima en el sistema, donde a los afiliados al régimen contributivo (entre once y trece millones según diferentes estimativos) se les aumenta tres veces lo autorizado para los 850 mil usuarios de la medicina prepagada.

¿A dónde van los recursos en un país con uno de los más altos gastos de salud en América Latina? La respuesta se puede resumir en la siguiente comparación con el país modelo para el sistema colombiano: "Estados Unidos, el país del libre aseguramiento, mencionado siempre como ejemplo, tiene el récord de gastos en salud. En 2001 dedicó a ello el 13,9% de la riqueza producida, contra el 10,7% en Alemania, 9,5% en Francia, y 7,5% en Finlandia, donde la gratuidad es la regla"¹⁷.

Actualmente cursa en el Senado el proyecto de Ley 19 de 2004, liderado por el senador Luis Carlos Avellaneda, propone un Sistema de Seguridad Social en Salud Integral y, aunque no modifica la esencia del mecanismo de aseguramiento, la vía de acceso es más progresista y propone la aplicación y operación de los principios de universalidad, integralidad, solidaridad, equidad, unidad, calidad, participación, integración, irrenunciabilidad, accesibilidad y gratuidad; todos ellos básicos para la garantía del derecho humano a la salud. Este proyecto es mucho más claro en delimitar las responsabilidades de los diferentes actores, los límites a la rentabilidad de las empresas promotoras de salud, las responsabilidades del Estado en materia de salud pública, la atención integral a toda la población a través de la unificación de los planes de atención (Plan de Atención Integral – País), que como mínimo debe ser igual al actual POS-C y lo complementa para darle mayor integralidad), es explícito en eliminar el pago de cuotas moderado-

ras y copagos que actualmente limitan el acceso para una buena parte de la población, propone la creación de un Sistema Integrado de Información Nacional en Salud, desarrolla una serie de lineamientos a nivel de política pública en los componentes materno infantil, discapacidad, salud mental, salud oral, entre otros. Igualmente precisa lineamientos de lo que sería el Plan de Salud Pública y su articulación con el Plan de Atención Integral, delinea su operación y las responsabilidades de los actores, fortalece el papel del Estado a través de Minprotección Social, en coordinación con el INS y el nivel local en cabeza del municipio.

AUMENTO DE LA DEPENDENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE MEDICAMENTOS ESENCIALES

Con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (Alca), el panorama de la salud en los próximos años va a ser todavía más preocupante, sobre todo para la población más vulnerable que es la que peores condiciones de vida tiene y por tanto mayores necesidades de protección de su salud. A raíz de las medidas propuestas en los tratados de libre comercio se afectará gravemente el acceso de la población a medicamentos; sin contar como hechos graves la pérdida de soberanía alimentaria íntimamente ligada con la salud de la población o la mayor flexibilización laboral que pondrá en riesgo el mismo modelo de aseguramiento al desmontar la seguridad social de los trabajadores formales..

Estados Unidos pretende que Colombia aumente la protección a los derechos de propiedad intelectual de las farmacéuticas multinacionales, inclusive por encima de la normativa internacional consagrada en el Acuerdo Adpic de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

17 "Health Data 2003, segunda edición, OCDE, julio de 2003. www.oecd.org, citado en Martín Bulard, "Inseguridad Social Programada", *Le Monde Diplomatique*, noviembre de 2003, p.6.

que ya las favorece, esto se traduce en profundizar los derechos relacionados con las patentes (registro que busca proteger los descubrimientos y las invenciones), como por ejemplo: ampliar el plazo de duración de la patente (a más de 20 años), ampliar la materia patentable (i.e. plantas y animales), y permitir el patentamiento de segundos usos; elementos que terminan por ampliar el monopolio que sobre los medicamentos ya ostentan empresas como Pfizer, Aventis y Bayer. En otras palabras, la adopción por la vía de un TLC de barreras adicionales para la producción nacional de medicamentos genéricos de más bajo costo.

Al aumentar el plazo para el vencimiento de las patentes, reconocer patentes a los segundos usos o a cambios menores sobre los medicamentos conocidos, se está extendiendo la protección a las farmacéuticas más allá de lo racional y por encima de las necesidades de salud pública del país. "Al finalizar una patente, el precio del producto cae hasta 70%, dependiendo del número de genéricos que entran al mercado. De allí en adelante cada vez que entra un competidor, el precio promedio cae 10%. Gracias a ello en Colombia los genéricos cuestan, en el 80% de los casos, el 25% de lo que cuestan los innovadores¹⁸. Lo que en buena parte explica el auge de los genéricos que hoy abastecen el 67% del mercado nacional (en unidades)"¹⁹.

Otra barrera contenida dentro de la agenda de negociación con Estados Unidos consiste en la "protección de los datos de pruebas del registro sanitario como derecho exclusivo", que otorga a los titulares de las patentes de medicamentos, aún no comercializados o registrados en el país, conocimiento exclusivo sobre las pruebas de inocuidad y eficacia de ese medicamento por un período adicional de cinco años; de esa manera se autoriza la no divulgación de información de salud pública y la limitación a la expedición de registros sanitarios, barrera que tiene como efecto aumentar el tiempo de protección de las patentes y retrasar aún más la producción nacional de genéricos. En Colombia ya se está aplicando esta barrera mediante el Decreto 2085 de septiembre de 2002, bajo el

cual el Invima está protegiendo como "nuevas entidades químicas" sustancias conocidas mundialmente hace 49 años y las más recientes hace 14. Así han ido bloqueando productos competidores de bajo precio que con el tiempo llegarán a cientos de medicamentos y que durarán protegidos desde su registro por 5 años más, este decreto se expidió bajo presiones para la adopción de acuerdos comerciales y es mucho más nocivo que las normas anteriormente establecidas por la OMC.

Según un estudio de Fedesarrollo, la protección de información confidencial y las patentes a medicamentos costaría a Colombia 777 millones de dólares anuales, cifra muy superior a las "ayudas" del Plan Colombia. Según la industria farmacéutica norteamericana, si Colombia aceptará las barreras del tratado de libre comercio sus laboratorios incrementarían sus utilidades en US\$ 750 millones al año, es decir que los consumidores colombianos transferiríamos a los "pobres laboratorios" de Estados Unidos esta cifra adicional, casi 1% del PIB nacional y superior a lo que espera recaudar el Gobierno en su última reforma tributaria²⁰.

Adicionalmente, se propone prohibir la utilización del mecanismo de importaciones paralelas por parte de Colombia, esto es la posibilidad de importar un medicamento genérico de otro país a más bajo costo aunque sea por razones de emergencia sanitaria o salud pública, y limitar los criterios para la utilización de las licencias obligatorias como instrumento legítimo del Estado para producir medicamentos patentados aun sin el consentimiento del titular del derecho. Todo ello desconociendo la Declaración de Doha, suscrita en el año 2001, en el marco de la Asamblea de la Organización Mundial del Comercio que reconoce ciertos límites al libre mercado para el caso de la salud y ratifi-

18 Innovadores: los de marca comercial, así su "innovación" sea mínima o prácticamente inexistente. Nota de Natalia Paredes.

19 Germán Holguín Zamorano, "TLC: amenaza de muerte a la salud", en: *El Siglo*, 7 de junio de 2004.

20 Germán Holguín Zamorano, *La propiedad intelectual en el TLC: impacto sobre el derecho de acceso a los medicamentos y la salud pública*, Bogotá, 7 de junio de 2004.

ca las flexibilidades incluidas en Adpic (i.e. licencias obligatorias e importaciones paralelas) para la formulación por parte del Estado de políticas en materia de salud.

La sola amenaza de las licencias obligatorias en Brasil y el uso efectivo por parte de Sudáfrica bajaron el costo del tratamiento para el Sida de US\$ 10.439 a US\$ 201 por persona al año, actualmente en Brasil se produce y distribuye gratuitamente el tratamiento. De igual forma, bajo la presión de utilizar este mismo mecanismo, se logró que diez países latinoamericanos, incluido Colombia, suscribieran un acuerdo que permite reducir el costo del tratamiento antirretroviral de US\$ 5.000 a US\$ 365, una reducción de 73%.

El argumento para defender estas barreras por parte de E.U. es que los recursos obtenidos por la protección de patentes se dirigen a fomentar la investigación y el desarrollo, argumento cómplice y mentiroso para nuestros países, pues de los 1.223 nuevos medicamentos introducidos entre 1975 y 1997 sólo trece fueron para enfermedades tropicales, ya que en Asia, África y América Latina sólo se encuentra el 20% del mercado mundial de medicamentos y por lo tanto no se "justifican allí las inversiones"²¹, la participación de Colombia en el mercado mundial de medicamentos es de 0,32% lo que sin duda no afectará en lo más mínimo la nueva investigación en la materia y en cambio sí puede causar restricciones graves en el acceso a medicamentos para la mayoría de la población. Si a los productores de medicamentos realmente les preocupara el acceso a los mismos por parte de los países pobres, no se explica por qué permitieron que en el año 2000 ocurrieran 10,3 millones de muertes de niños menores de 5 años, de los cuales 8,6 millones se habrían podido evitar con el acceso a medicamentos esenciales.

Con estos argumentos sobre la investigación y lo inevitable de hacer tratados comerciales porque vamos a invadir el mercado norteamericano con "borojó" o textiles de excelente calidad fabricados con Cotton U.S.A., están negociando la salud del pueblo colombiano y nos están haciendo creer en la necesidad de aceptar las condiciones como única opción, así como

nos tienen hace más de diez años con un modelo de salud ineficaz que continúa profundizándose bajo la misma lógica de la privatización. Todo es una mentira que no es tan sencilla como los artículos de denuncia de la situación, sino que se lleva de por medio el derecho a la salud y a la vida de las personas más vulnerables de la sociedad, de aquellos que se incluyen en esa fría estadística de la pobreza del 60% y que diariamente padecen las decisiones absurdas de los intereses dominantes de turno.

Las propuestas del Gobierno actual no transforman la concepción dominante de la salud como mercancía y del aseguramiento como el modelo que garantiza la sostenibilidad y rentabilidad del negocio, de ahí que siga primando la visión asistencialista y curativa, es decir, de respuesta a la enfermedad centrada en un par de citas médicas, odontológicas, uno que otro medicamento y cuando la cosa se pone grave un tratamiento especializado. Todo ello contrario a la concepción básica de salud pública, que la Organización Mundial de la Salud en su informe de 2003 señala como la única vía para superar los problemas de salud en el mundo, particularmente en los países de menor desarrollo y con altos niveles de pobreza como Colombia.

En el informe de la OMS, "se recalca que es necesario fortalecer los sistemas de salud para afrontar los inmensos desafíos" y en Colombia se insiste en el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social (Sgss), pero en su componente privado y financiero, con el debilitamiento simultáneo del sector público, lo que tiene como consecuencia que para Colombia el sistema priorizará los intereses de los actores privados de la salud, que en la mayoría de las veces no coinciden con las grandes necesidades existentes en salud pública, como son acciones intersectoriales y multidisciplinarias que actúen sobre las condiciones de vida, el entorno y el bienestar de la comunidad, el control de las enfermedades prevenibles y fácilmente con

21 Miguel Cortés. *Salud y Libre comercio. Un contrasentido*. Colección Alcatemas, Plataforma Colombiana de DD.HH., democracia y desarrollo, 2004. p.55.

trolables a nivel individual y colectivo, la detección y seguimiento de enfermedades epidémicas y endémicas. Esas son realmente las principales respuestas que debe dar el sistema colombiano de salud a su población.

El informe de la OMS señala textualmente: "Se propone un enfoque del aumento de la escala de los sistemas de salud basado en los principios centrales de la atención primaria formulados en la Declaración de Alma-Ata de 1978: acceso y cobertura universales atendiendo a las necesidades; equidad en materia de salud como parte de un desarrollo orientado hacia la justicia social; participación comunitaria en la definición y la ejecución de los programas de salud; y enfoques intersectoriales de la salud"²².

22 Organización Mundial de la Salud, Informe sobre la salud en el Mundo 2003 *Forjemos el futuro*, octubre de 2003.

La precariedad del empleo

Escuela Nacional Sindical, ENS
Área de Investigación



“Si bien no hemos podido reducir el desempleo en la proporción anhelada, la economía privada reinició el proceso de generación de empleo. En efecto, 1.200.000 nuevos empleos han sido creados”.

Álvaro Uribe Vélez*

Es ampliamente conocido que desde la administración anterior existen en el país serios problemas laborales, reflejados en la insuficiencia de empleo de buena calidad¹, en el alto desempleo y la exagerada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y malas condiciones laborales; fenómenos estos que generan una presión constante en las políticas públicas. La administración Uribe, bajo la consigna de facilitar “el empleo para todos”, ha agitado la bandera de la deslaboralización del contrato de trabajo, porque considera que la protección laboral implica un costo perjudicial para el producto final, que se comercializa en

un mercado global; en esta competencia, la obsesión es abaratar cualquier costo.

En efecto, con el objetivo de mostrar resultados en materia laboral, el actual Gobierno definió las estrategias para la política de empleo en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”, donde se propone metas ambiciosas como la generación de dos millones de nuevos empleos durante el cuatrienio, los cuales se lograrán mediante la flexibilidad laboral y a través de las políticas de crecimiento económico.

* Discurso presidencial en la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso 20 de julio de 2004

1 El concepto de calidad del empleo es un concepto que se ha utilizado de diversas formas para expresar condiciones de bienestar individual y social frente a las actividades laborales que se deben cumplir para la satisfacción de necesidades. Los estudios existentes coinciden en plantear como condiciones de calidad de empleo, el nivel de ingresos, la estabilidad laboral, el tiempo dedicado al trabajo, la seguridad social, el acceso a la recreación, así como las condiciones particulares que se tengan en el trabajo. Para profundizar sobre el tema vale la pena consultar los trabajos de Infante Ricardo (1999) y Farne Stefano (2002), entre otros.

RESULTADOS EN MATERIA DE EMPLEO A DOS AÑOS DE ADMINISTRACIÓN

A dos años de su administración, el gobierno Uribe muestra resultados en los principales indicadores económicos, como importantes logros en la reactivación económica y social que han servido para defender un interés político (la reelección) y unos intereses ideológicos (la continuación y profundización del modelo económico). Efectivamente, el ejecutivo y las autoridades económicas exhiben con triunfalismo la disminución de la tasa de desempleo y el incremento del número de ocupados, y presentan la generación de más de un millón de empleos en todo el país².

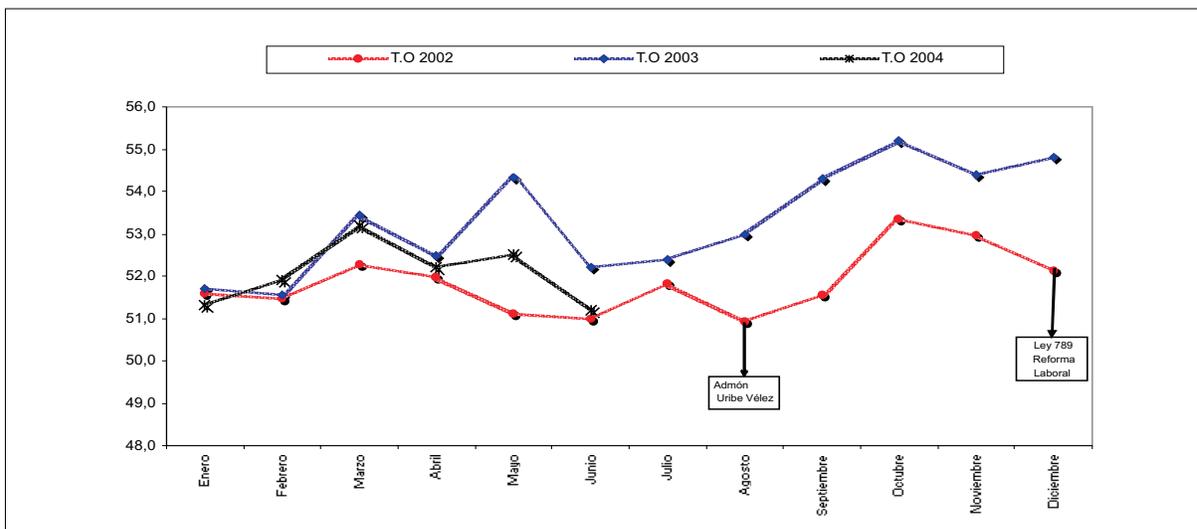
Si bien es cierto que las cifras emitidas por el Dane evidencian una reducción de la tasa de desempleo y una mayor ocupación, preocupa los tipos de empleos generados y la calidad de los mismos.

Nuevos empleos: cuentas alegres en las ocupaciones precarias

A pesar de diversos cuestionamientos sobre la poca efectividad de la reforma en la generación de empleo, hay cuentas alegres que magnifican los pobres resultados. En uno de los documentos técnicos sobre el mercado laboral del año 2003³, se afirma que el número de ocupados aumentó en 1.027.100 personas, lo que se vio reflejado en un aumento de la tasa de ocupación.

Ahora, comparando las cifras del primer trimestre de 2004 con las del primer trimestre de 2003, se observa que el empleo apenas creció al ritmo de la población⁴ (gráfico No. 1). En el período en mención, se registró un crecimiento de 336,8 mil personas, lo que significa, en el último año, una tasa de crecimiento del 2%. Este incremento "es un crecimiento natural, vegetativo; es el que se espera aunque el gobierno no haga nada"⁵.

Gráfico No. 1
Evolución de la tasa de ocupación total nacional (enero-diciembre 2002-2003, enero-junio 2004)



Fuente: Dane, Encuesta Continua de Hogares. Datos mensuales total nacional, enero-diciembre 2002-2003, enero-junio 2004.

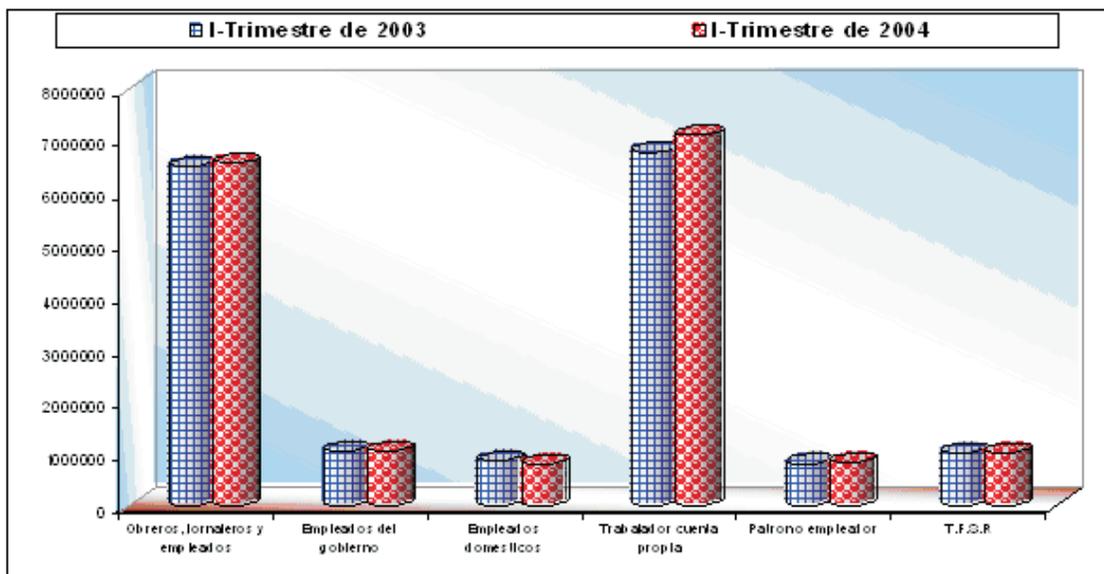
- 2 Seguimiento a la política de empleo. Departamento Nacional de Planeación. Junio 7 de 2004. Documento extraído del portal web: www.dnp.gov.co
- 3 Pérez Torres, Francisco José. Balance de la evolución del mercado laboral colombiano en el cuarto trimestre de 2003. DANE. Documento extraído del portal web: www.dane.gov.co
- 4 Montenegro Álvaro. "¿Dónde está el nuevo empleo?", en: *El Tiempo* domingo 1 de agosto de 2004. p.1-11.
- 5 *Ibid.*

Entre los períodos en comparación (1^{er} trimestre 2003 vs 1^{er} trimestre 2004) el nivel de empleo para los trabajadores domésticos cayó en 6,1%, lo que demuestra la real crisis de los hogares que generan este tipo de ocupaciones; por su parte, los trabajadores familiares sin remuneración (Tfsr) presentaron una reducción del 0,5%; y los empleados del Gobierno, del 0,3%. De manera contraria, se presentó un aumento en las ocupaciones menos productivas (gráfico No. 2). Efectivamente, se evidencia que la expansión de la ocupación en el ámbito nacional se concentra mayoritariamente en trabajadores por cuenta propia, que en el período de referencia aumentó en 325.971 plazas, lo que ratifica la incapacidad del aparato productivo de absorber la oferta creciente de mano de obra, situación que obliga a las personas a generar su propio empleo, en muchos casos en la informalidad, sin prestaciones ni seguridad social. Pues la industria no generó empleos, a pesar del cambio en la legislación laboral.

La evidencia demuestra que las nuevas ocupaciones se están concentrando en sectores productores de servicios, fortaleciendo la tendencia de la terciarización⁶ de la economía. Esto demuestra que en Colombia no se está generando empleo, sino que por el contrario, se le está destruyendo y reemplazando por ocupaciones independientes con ingresos precarios, sin cobertura en seguridad social y sin recaudo de parafiscales.

Lo cierto es que, producto de los cambios en la normatividad laboral, el buen empleo⁷ ha sido sustituido por empleos precarios⁸ fortaleciendo la dinámica precarizadora del trabajo, donde la cotidianidad laboral incorporó prácticas como empleos cortos, alternancia frecuente de situaciones de empleo y no empleo, facilidad de incorporación y de salida, interinidad permanente, alta rotación, incertidumbre laboral normatizada y otras medidas flexibles que en últimas insultan la existencia del hombre.

Gráfico No. 2
Empleo por posición ocupacional. Total nacional
1^{er} trimestre de 2003 vs. 1^{er} trimestre de 2004



Fuente: Dane, Encuesta Continua de Hogares. Datos trimestrales total nacional. Primer trimestre de 2003 vs Primer trimestre 2004.

6 La terciarización precaria implica la expansión del sector de servicios, pero no de servicios modernos sino asociados a actividades informales o de supervivencia.

Bajo la consigna de facilitar el acceso al empleo para todos, se ha promovido la deslaboralización del contrato de trabajo, con graves consecuencias que están a la vista: producto de la deslaboralización se ha precarizado el empleo y obligado a millones de colombianos a trabajar fuera de todo marco regulatorio. La deslaboralización reinante ejerce una gran presión para millones de personas desempleadas obligándolas a conseguir cualquier ocupación y a cualquier costo, convirtiéndose en ocupaciones estrictamente indignas y escasamente apreciadas por los trabajadores, pero en su única alternativa.

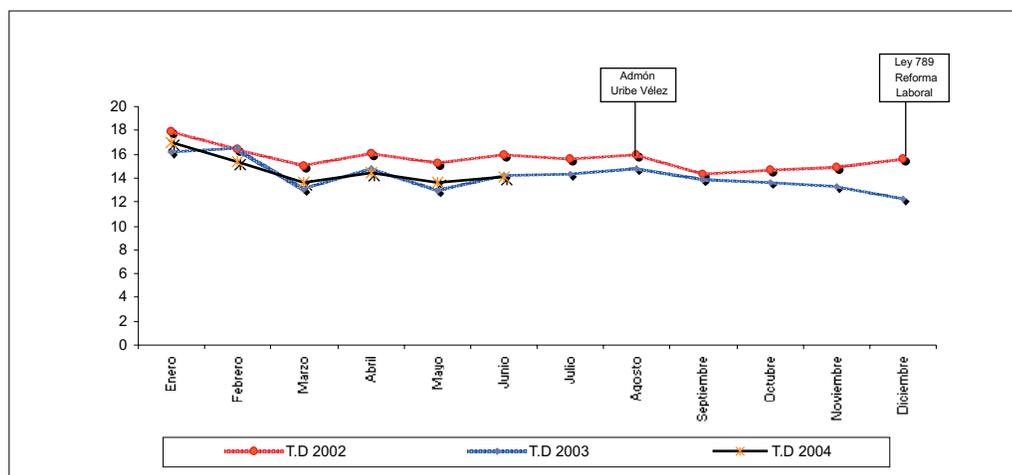
Continúa el desempleo y el deterioro de los ingresos

La tasa de desempleo, que es un concepto muy impreciso debido a que solamente reporta la proporción de colombianos que no están vin-

culados a las nuevas modalidades de contratación, ocultando de paso las condiciones precarias de la misma⁹, no presenta una disminución considerable, como se había anunciado con los cambios en la legislación laboral ni mucho menos con el crecimiento económico. Si bien es cierto que para diciembre el desempleo nacional disminuyó a 12,3%, producto del ciclo de los negocios de fin de año, vuelve a incrementarse como se puede apreciar en el gráfico No. 3.

Realizando la comparación entre el período de análisis (1^{er} trimestre 2003 vs. 1^{er} trimestre 2004), se puede observar que la desocupación total en el país creció en 88.850 personas, que en términos reales representa un aumento de 2,9%. Este crecimiento de los desocupados indujo un leve aumento de 0,1% puntos porcentuales en la tasa de desempleo nacional que pasó, en el periodo señalado, de 15,2% a 15,3.

Gráfico No. 3
Evolución de la tasa de desempleo
Total nacional (enero-diciembre 2002-2003, enero-junio 2004)



Fuente: Dane, Encuesta Continua de Hogares. Datos mensuales total nacional, enero-diciembre 2002-2003, enero – junio 2004.

7 Aquel que se inscribía en una dinámica evolutiva de mejora permanente de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores: en la seguridad social y económica, en la retribución, en el tiempo trabajado, en la protección social, en el reconocimiento social.

8 Se puede caracterizar la precariedad laboral desde las siguientes cuatro dimensiones:
La discontinuidad del trabajo (duración corta y riesgo de pérdida elevado, arbitrariedad empresarial e incertidumbre y temporalidad como norma, etc.). La incapacidad de control sobre el trabajo, deficiente o nula capacidad negociadora ante el mercado laboral (tanto individual como colectivamente), dependencia, autoexplotación, disponibilidad permanente y abusiva, sumisión, etc.
La desprotección del trabajador (pésimas condiciones laborales, sin derecho a prestaciones sociales, sin cobertura médico-sanitaria, alta discriminación, elevado índice de rotación, de explotación, segregación, etc.). La baja remuneración del trabajador (salarios ínfimos, ninguna promoción ni desarrollo, formación escasa o nula, etc.) (Agullo, 1997)

El desempleo no cede en el país, a pesar de que se adoptaron acciones para desmontar parte de la protección laboral con el fin de incentivar la contratación, lo que comprueba que la flexibilidad no garantiza empleos, ya que la causalidad¹⁰: (\uparrow flexibilidad \rightarrow \uparrow empleo) está subordinada a la causalidad que resulta más relevante (\uparrow demanda agregada \rightarrow \uparrow producción \rightarrow \uparrow crecimiento \rightarrow \uparrow empleo)¹¹.

Producto de la desprotección laboral se ha deteriorado la distribución del ingreso, sin que ello se manifieste en reducciones significativas de las tasas de desempleo, subempleo e informalidad. Todo lo contrario: la poca atención que se le está prestando a las políticas redistributivas puede traducirse en un mayor deterioro del empleo¹².

La disminución del ingreso es un aspecto preocupante que ha sufrido una parte considerable de la población, aumentando la pobreza. En efecto, desde que se agravó el desempleo, correlativamente se redujo el ingreso para una inmensa mayoría de colombianos, ya que detrás de cada punto de la tasa de desempleo hay numerosas familias que viven la incertidumbre generada por la falta de ingresos¹³. Los mismos que se han deteriorado para una proporción considerable de trabajadores que contaban con un empleo estable en la actual administración y que, producto de la supresión de cargos del sector público, aumentó la vulnerabilidad de miles de familias al privarlas de empleos estables. Además del impacto generado por la reforma laboral, que si bien redujo los costos laborales para los empresarios, golpeó fuertemente los bolsillos de los empleados al ampliar la jornada diurna de trabajo, al reducir el recargo dominical y festivo, así como la indemnización por despido sin justa causa, entre otras.

Las medidas contenidas en la reforma laboral profundizan la violación constante de que ha sido objeto, desde hace más de una década, el derecho al trabajo, vulnerado en cuanto a la protección del trabajo, la irrenunciabilidad de los derechos adquiridos por los trabajadores y la intervención del Estado como garante en las relaciones laborales, por sólo citar algunos aspectos.

Es bien conocido que el cambio en la legislación laboral se realizó con el propósito de generar empleo, pero tal fin no se ha logrado, debido a que las medidas contenidas en la reforma fueron insuficientes. Pues cuando el desempleo está muy por encima de su tasa natural, se torna insensible a cambios en el régimen laboral; porque una demanda deprimida no incentiva a aumentar la nómina¹⁴. En otras palabras, "las medidas que disminuyen el salario real y los costos laborales inciden sobre el nivel de la demanda laboral y sobre su composición"¹⁵, tal como lo demuestran los resultados en materia de empleo, producto de la reforma donde los grandes ganadores fueron los empresarios que se quedaron con la reducción de costos, aumentando considerablemente sus utilidades¹⁶, y sin generar los empleos¹⁷ que el Gobierno estimaba, tal como lo consignó el periódico *Portafolio*:

"Desde el más allá, el ministro Juan Luis Londoño debe estar lamentándose del gran conejo que le hicieron los patronos: se quedaron con la reducción de costos, redujeron los pagos de los trabajadores por horas extras y nocturnos, y aumentaron su producción sin crear nuevos empleos. La verdad es que salvo honrosas excepciones filantrópicas no podía esperarse que

9 "Bien-estar y macroeconomía". Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. Contraloría General de la República. Bogotá, 2003, p. 26.

10 Ley en virtud de la cual se producen efectos. Designa la relación entre una causa y su efecto.

11 Uribe López Mauricio, "Más deuda y menos empleo: notas sobre la deuda pública y el derecho al trabajo en Colombia", en: *En deuda con los derechos*. Asociación de Trabajo Interdisciplinario, enero de 2003, p. 112.

12 Op. Cit. Bien-estar y macroeconomía. p. 23

13 *Ibid.* p. 13.

14 Evaluación del proyecto de Ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo: "Hacia un Estado Comunitario". Contraloría General de la República, Bogotá, agosto de 2002, p. 48.

15 *Ibid.* p. 48.

16 El reporte de la superintendencia de sociedades que analiza los resultados de 9.049 sociedades pertenecientes al sector real de la economía, mostró que los resultados de estas empresas en el 2003 fueron excelentes: sus ventas crecieron 16% en el año, sus activos 9% y sus utilidades netas fueron de 7,6 billones de pesos, más del doble (138%) de las alcanzadas el año anterior. "Crecimiento sin suficiente empleo", editorial en *Portafolio*, 25 de mayo de 2004.

17 El mismo informe (Supersociedades) dice que los resultados de las 9.049 empresas son lamentables en lo que se refiere a la generación de empleo, ya que sólo crearon 5,923 nuevos puestos de trabajo, lo que representa un incremento irrisorio del 0,7%.

los empresarios actuaran distinto, pues la racionalidad del sistema es implacable: hay que maximizar utilidades. El que pecó por ingenuo fue el gobierno, y ahora le corresponde enmendar su equivocación”¹⁸.

En suma, el desempleo, el subempleo y la informalidad se han convertido en un factor determinante de exclusión social y de pérdida de las condiciones materiales para ejercer los derechos conexos al derecho al trabajo. Uno de los factores que más contribuyen a la pérdida de las posibilidades de ejercicio de los derechos conexos al derecho al trabajo (como son la salud y la seguridad social, el derecho a la vivienda, etc.) es el aumento de la duración del desempleo¹⁹.

El desempleo sigue siendo un grave problema para la economía del país y para millones de familias que padecen una incertidumbre generalizada por disminución o ausencia de ingresos. La reforma laboral, cuya intención era estimular al sector privado para la generación de empleo, significó en realidad aumentar la producción sin crear nuevos empleos, quedándose éstos con la reducción de costos e incrementando en un porcentaje considerable las utilidades de las empresas.

A pesar de lo anterior, el Gobierno vuelve y apuesta, pues de los 840 mil empleos que espera que se creen en el presente año, solo 190 mil serán generados con recursos oficiales a través de programas de vivienda de interés social (74 mil viviendas) que generarán 160 mil empleos, y los 30 mil restantes en programas de rehabilitación de vías (pavimentación de 2.500 kilómetros de vías), infraestructura (construcción de Transmilenio en Pereira y Cali y cursos de capacitación del Sena para reinsertados, desplazados y discapacitados. Los 650 mil puestos de trabajo restantes los tendrán que generar los empresarios²⁰: amanecerá y veremos.

18 Ibid.

19 Op. Cit Uribe López Mauricio, p. 101.

20 El Gobierno sólo generaría 190 mil puestos de trabajo. El Tiempo, 10 de junio de 2004. Noticia extraída de la página web.

BIBLIOGRAFÍA

- Agulló, Esteban, 2001. *De la precariedad laboral a la exclusión social*. Madrid: Mimeo., 25 pp.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Contraloría General de la República, 2003. *Bien-estar y macroeconomía*, Bogotá, p. 26.
- Cabrera, Mauricio. “Mercado interno y pobreza”, en: *El País*, Cali, 18 de julio de 2004.
- Contraloría General de la República. *Revista Economía Colombiana*, No. 296, mayo-junio de 2003.
- Contraloría General de la República. Evaluación del proyecto de Ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo: “Hacia un Estado Comunitario”, Bogotá, agosto de 2002, p. 48.
- Contraloría General de la República. “Evaluación del proyecto de ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, en: *Revista Economía Colombiana*, Bogotá, marzo de 2003.
- “Crecimiento sin suficiente empleo”, en: *Portafolio*, 25 de mayo de 2004.
- Dane. Documentos técnicos sobre mercado laboral. Balance de la evolución del mercado laboral colombiano, en el cuarto trimestre de 2003 y primer trimestre de 2004. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. “Seguimiento a la política de empleo”. 7 de junio de 2004. Documento extraído del portal web: www.dnp.gov.co
- “El Gobierno sólo generaría 190,000 puestos de trabajo”, en: *El Tiempo*, 10 de junio de 2004.
- Farne, Stefano. “Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia”, en: *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, noviembre de 2002.
- Farne, Stefano. “Ley 789 de 2002. Reforma laboral colombiana”, en: *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, diciembre de 2003.
- Infante, Ricardo. *La calidad de empleo*, OIT, 1999.
- “La degradación del Trabajo”, en: *Sistema*, Nos. 168-169, Madrid, julio de 2002.
- Montenegro, Álvaro. “¿Dónde está el nuevo empleo?”, en: *El Tiempo*, 1 de agosto de 2004, p. 1-11.
- Pnud. “Un análisis de supervivencia: ¿Cuánto duran los colombianos en el desempleo y el empleo?”, en: *Cuadernos del Pnud*, 2003.
- Uribe López, Mauricio. “Más deuda y menos empleo: notas sobre la deuda pública y el derecho al trabajo en Colombia”, en: *En deuda con los derechos. Asociación de Trabajo Interdisciplinario*, enero de 2003, p. 112.
- Uribe Vélez, Álvaro. Palabras del Presidente en la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República para el período 2004-2005, 20 de julio de 2004.

Derecho a la alimentación

La cara dura de la pobreza

Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI
Proyecto Aurora
Corporación Viva la Ciudadanía



De acuerdo con el Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación señor Jean Ziegler, este derecho está relacionado con el acceso de manera permanente y libre, sea a través de la producción directa o indirectamente mediante compra en dinero, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, que responda a las tradiciones culturales de la población y que garantice una vida psíquica y física digna para los/as titulares de derechos¹. De esta definición se desprenden tres componentes esenciales: seguridad, calidad y soberanía alimentaria. El presente artículo analizará el impacto de algunas de las políticas públicas adoptadas durante el período 2002-2004 en términos de la realización de los componentes del derecho a la alimentación en lo relacionado con los ejes mencionados.

En términos de seguridad alimentaria, el documento incluirá una referencia a la situación de empobrecimiento que en los últimos dos

años ha experimentado un sector significativo de la población y a la manera como el deterioro en el ingreso limita sus posibilidades de acceso efectivo a los alimentos. El impacto potencial de los tratados de libre comercio en términos de la productividad y de la generación de empleo en el sector agropecuario, será el segundo aspecto a analizar en el eje de seguridad alimentaria, seguido del análisis del impacto potencial de la adopción de políticas tributarias favorables a las agroindustrias, en contraposición con la debilidad en las estrategias para estimular la producción agropecuaria destinada al consumo humano. El eje de calidad de la alimentación, analizará la insuficiencia de políticas públicas orientadas a proteger a los colombianos y colombianas de los efectos perjudiciales de la importación de alimentos y semillas genéticamente modificadas en el mercado interno, así como el incumplimiento al principio de precau

1 Cf. Doc E/CN.4/2001/53 del 7 de febrero de 2001.

ción. Finalmente, el eje de la soberanía alimentaria, será abordado desde el punto de vista de las consecuencias que la introducción de insumos transgénicos conlleva en la autonomía para la producción de alimentos en el país.

SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria está relacionada con la disponibilidad, la accesibilidad y la aceptabilidad cultural de los alimentos para las personas titulares de derechos. La *disponibilidad* da cuenta de las condiciones que permiten el mantenimiento de una oferta permanente de alimentos en términos de cantidad y calidad, suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos². El *acceso* se refiere a la posibilidad de las personas para obtener los alimentos, en formas que sean permanentes y que no dificulten el goce de otros derechos humanos³.

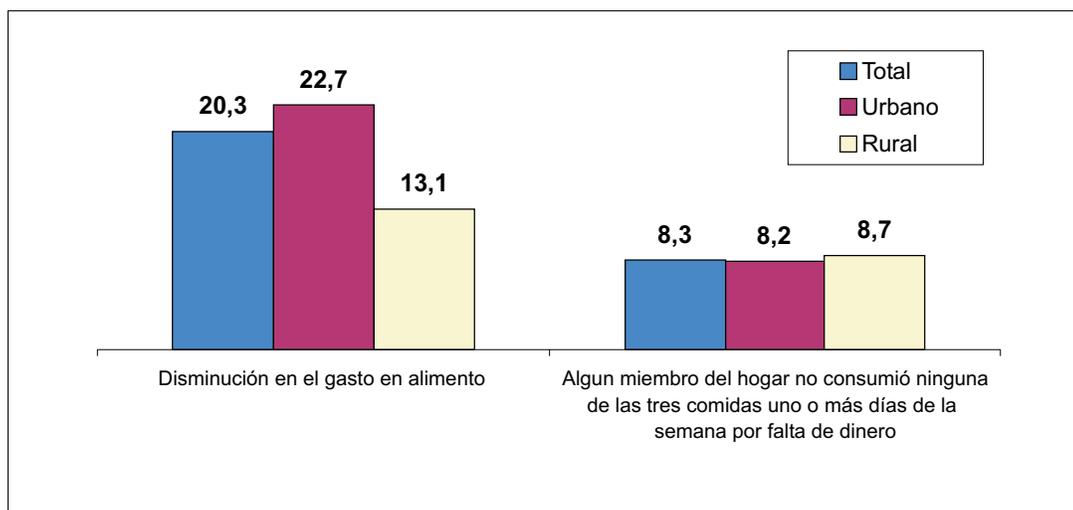
Empobrecimiento y Hambre

El Indicador de Condiciones de Vida ICV⁴, muestra que en 1997 el 74,7% de los hogares colombianos se encontraban en situación de pobreza. De acuerdo con la Encuesta Nacional

de Calidad de Vida 2003, a ese año esa cifra se incrementó a 77,4%. El crecimiento del número de hogares en situación de pobreza ha generado una agudización en la vulneración del derecho a la alimentación, sobretodo en lo relacionado con la capacidad de las personas para acceder a una canasta suficiente y de calidad. No existe una política pública comprensiva de la pertinencia y complejidad del problema.

La reducción en la cantidad y calidad de los alimentos, así como el pasar hambre, son situaciones que experimentan las familias ante el deterioro de sus ingresos. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2003, la disminución en el gasto en alimentos es la segunda alternativa más utilizada por los hogares colombianos para hacer frente a una reducción en su nivel de ingresos (el 20,3% de los hogares acudieron a ella). Con la restricción del consumo de alimentos, las familias comprometen el desarrollo físico y psicológico de niñas y niños y amenazan la salud de todos los miembros, entre ellos los/as adultos mayores. Así mismo, el número de hogares en los que por falta de dinero algún miembro dejó de consumir las 3 comidas alcanzó el 8,3% del total de las familias con una mayor incidencia en el ámbito rural (Ver gráfico No. 1).

Gráfico No. 1



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2003

De acuerdo con la misma encuesta la situación de empobrecimiento afecta en mayor proporción a los sectores con menor ingreso, de tal manera que en el decil 1, existe un 69,5% de hogares que manifiestan que sus ingresos no alcanzan para cubrir los gastos mínimos, mientras que en el decil 10 este porcentaje es del 8%. Frente a la pregunta "los ingresos cubren más que los gastos mínimos?", en el decil⁵ 1 sólo el 0,7% respondió afirmativamente, mientras que el 38,0% de los hogares del decil 10 dispone de excedentes respecto a sus gastos básicos. Lo anterior permite concluir que los hogares con menores ingresos no son capaces de cubrir sus gastos esenciales por sí mismos y que en consecuencia, se requiere de la formulación de políticas públicas efectivas que los protejan de sufrir hambre.

Si más hogares pasan hambre entonces pongámosle IVA a los alimentos

El derecho a la alimentación está siendo vulnerado no sólo por la debilidad de las políticas redistributivas que contribuyan a mejorar la situación de los hogares pobres en el país sino por la adopción de políticas tributarias que persiguen asignar la carga impositiva de tal manera inequitativa, desgravando las rentas de capital y compensando su costo fiscal con incrementos tributarios que afectan indiscriminadamente a los hogares más pobres disminuyendo su capacidad de pago de productos y servicios básicos. El Gobierno actual ha manifestado que "se revivirá el IVA a la canasta familiar, con una tarifa del 4% (excluyendo salud, educación y servicios públicos) y se cobrará un impuesto a las pensiones que superen los 4 salarios mínimos, con una retención en la fuente similar a la que se aplica para los trabajadores". Es decir, no se tocará el impuesto de renta. Las razones que justifican esta propuesta son, de acuerdo con el presidente Uribe, que "los empresarios ya han hecho suficientes esfuerzos en esa materia y se les ha recargado con la sobretasa y el impuesto a la seguridad democrática"⁶. El impuesto del IVA a la canasta familiar se planteó nuevamente a pe-

sar del pronunciamiento de la Corte Constitucional que señala que este gravamen viola los principios de equidad y progresividad que rigen el sistema tributario⁷. Este es un impuesto a todas luces regresivo porque al encarecer los alimentos afecta en mayor proporción a los hogares pobres para quienes la canasta familiar representa la mayor parte del gasto de su ya menguado ingreso. Además como lo señala Bonilla (2004), el IVA reduce la capacidad de compra de los hogares pobres y los obliga a sacrificar los gastos de salud, educación y recreación para mantener su nivel de consumo alimenta

2 La atención a este componente explica lo enunciado en el segundo aparte del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se subraya la importancia de adoptar políticas tendientes a incrementar la producción alimentaria, incluyendo la puesta en marcha de programas de reforma agraria que promuevan el uso apropiado del suelo.

3 En este aspecto, el Comité de DESC de la ONU ha señalado que la accesibilidad entraña tanto la accesibilidad económica, como la física. La accesibilidad económica es la posibilidad de que los costos relacionados con la adquisición de alimentos necesarios para una nutrición adecuada estén a un nivel tal que no ponga en peligro la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad física está relacionada con la posibilidad efectiva de que todos los individuos tengan acceso cierto a la satisfacción de sus necesidades. En este punto resulta crucial el acceso de los grupos vulnerables a los alimentos, especialmente de los lactantes y los niños pequeños, los adultos mayores, los discapacitados, las personas con problemas médicos persistentes, así como las poblaciones en alto riesgo de sufrir desastres naturales y los pueblos indígenas en peligro de perder sus territorios ancestrales.

4 Es una medida desarrollada por el Dane que mide la situación de pobreza combinando las medidas tradicionales de NBI y línea de ingreso e incorporando variables que valoran el capital físico, el capital humano y la estructura de la familia. El ICV se sitúa en la perspectiva de pobreza como obstáculo a las capacidades y no sólo como carencia de una canasta de bienes mínimos (NBI).

5 Decil es una medida que clasifica los hogares en 10 grupos iguales en donde el decil 1 corresponde al grupo con menor ingreso mensual y el decil 10, al grupo con mayor ingreso mensual.

6 *El Tiempo* 8 de julio 2004.

7 Cuando se extiende la base del IVA para gravar bienes y servicios, que antes habían sido excluidos para promover la igualdad real y efectiva (Art. 13 de la C.P.) en un Estado Social de Derecho (art. 1° de la C.P.), el legislador tributario vulnera los principios de progresividad y equidad que rigen el sistema tributario (art. 363 de la C.P. y art. 95-9 de la C.P.), interpretados en consonancia con el derecho fundamental al mínimo vital (Arts. 1° y 13 de la C.P. en concordancia con el artículo 334 C.P.), si (i) de manera indiscriminada, sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación, se modifica un sistema tributario, (ii) con graves falencias tanto en el lado de los ingresos provenientes de tributos con diseño progresivo como (iii) en el lado del gasto encaminado a cumplir fines redistributivos, (iv) mediante la ampliación de la base del IVA a todos los bienes y servicios de primera necesidad (v) de los cuales depende ineludiblemente el goce efectivo del derecho al mínimo vital de un amplio sector de la población del país, dadas las insuficiencias de la red de protección social.

rio. Es decir, este impuesto no sólo amenazará el derecho a la alimentación sino que además reducirá la disponibilidad de ingresos de las personas para acceder a la realización de otros derechos fundamentales.

Agro, mercados y acceso a los alimentos

Analizado ya el impacto de la disminución de ingresos en la vulneración del derecho a la alimentación, es importante profundizar en la comprensión del impacto que puede llegar a tener la apertura total del mercado interno a la competencia internacional. De acuerdo con la FAO (2003), es poco probable que por sí mismos, los acuerdos comerciales generen cambios favorables. En términos del componente de accesibilidad, esto es, de la seguridad alimentaria de la población, los tratados de libre comercio implican significativos costos potenciales para Colombia, dada la competencia que genera la importación de alimentos y los efectos de ésta en la situación de empleo e ingresos para los/as trabajadores del sector agropecuario.

La elasticidad de la oferta, es decir, la capacidad de adaptación de los productores a las variaciones en los precios internacionales, es menor para los cultivos más intensivos en mano de obra. Según estudio realizado para el Ministerio de Agricultura (Garay, Espinoza, 2004), entre los cultivos que tienen mayor posibilidad de adaptación a los cambios en los precios de importación está la soya, el algodón y el trigo. Los productos cuya respuesta será más lenta y débil son el plátano, el banano de exportación, la papa, y la caña de azúcar. El cuadro No. 3 muestra que los cultivos con elasticidad mayor, (soya, algodón y trigo), requieren menos jornales por hectárea, mientras que aquellos con mayores obstáculos para responder a las variaciones en los precios son más intensivos en mano de obra. Lo anterior implica que una parte significativa de los/as campesinos trabajadores del agro reducirá su capacidad de generar ingresos, creándose así una situación de amenaza para la seguridad alimentaria de cerca de tres millones ochocientos mil personas vinculadas al trabajo en el agro.

Cuadro No. 1
Opinión del jefe o del cónyuge sobre los ingresos de su hogar

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5
No alcanzan para cubrir los gastos mínimos	69,5%	65,4%	60,2%	50,4%	8,1%
Solo alcanza para cubrir gastos mínimos	29,8%	34,2%	39,0%	47,9%	53,9%
Cubre más que los gastos mínimos	0,7%	0,4%	0,9%	1,7%	38,0%

Fuente. Encuesta Nacional de Calidad de vida 2003

Cuadro 2
Variación del IVA según decil y grupo de consumo

Deciles	1	2	3	5	7	10
Alimentos	36,4	37,8	37,6	38,6	36,3	22,2

Fuente: CID-UN

Cuadro No. 3
Empleo generado por algunos productos agropecuarios en
Colombia vs. Elasticidad de Oferta

PRODUCTO	JORNALES/HECTÁREA*	ELASTICIDAD DE LA OFERTA**
Banano	144	N/A
Papa	110	0.14
Plátano de Exportación	108	0.13
Frutales	108	N/A
Plama Africana	98	N/A
Yuca	90	N/A
Cacao	88	N/A
Caña de Azúcar	72	0.20
Algodón	62	0.59
Maíz	37	N/A
Soya	32	1.41
Arroz	74	N/A
Trigo	14	0.43

Productos en Franja

Fuente: *CECA, Cálculos CCA; **Garay y Espinoza, 2004.

La disponibilidad: distribución y usos de la tierra

Un elemento fundamental en el eje de seguridad alimentaria está relacionado con la *disponibilidad* alimentaria. El término da cuenta de las condiciones que permiten el mantenimiento de una oferta sostenida de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos. En ese orden de ideas, resulta primordial evaluar las condiciones productivas que permiten que haya alimentos disponibles. El uso de los suelos, así como las dinámicas de producción alimentaria que se derivan de tales usos serán objeto de análisis en este componente.

A pesar de que sea un lugar común el afirmar que Colombia es un país con vocación agrícola, la distribución de la propiedad rural está basada en un patrón que no favorece la agricultura. Uno de los factores que explica este comportamiento tiene que ver con la evidente concentración de la propiedad agraria, la cual ha generado que porciones muy importantes de los predios con vocación de uso agrícola sean subutilizados o no sean destinados para tal fin. Según Darío Fajardo (2002, p. 28) el 45% de los suelos se usan con fines inadecuados respecto a su vocación.

En términos de la disponibilidad de los alimentos, la cual está condicionada por la calidad y la extensión de la tierra que se dedica a su producción, se observa la promoción de políticas que estimulan cultivos agroindustriales y no destinados a la alimentación. Para el año 2002 por cada hectárea de árboles frutales había más de 10 ha. de palma sembradas en el país. Esta desproporción sigue creciendo de manera desmesurada ya que en el curso del presente Gobierno se ha insistido en buscar para los palmicultores diversos estímulos por parte del Ministerio de Agricultura. Entre los que se incluyen importantes exenciones tributarias⁸. En contraste, los cultivos alimentarios en manos de pequeños agricultores no son objeto de las mismas condiciones de fomento y apoyo gubernamental.

Por otra parte, en términos de la promoción del acceso equitativo a la tierra que permita el acceso a áreas cultivables para la producción de alimentos orientados al consumo directo

8 Las primeras exenciones agenciadas por el gobierno de Álvaro Uribe fueron plasmadas en la ley 818 de 2003 y fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional en la sentencia C-776 de 2003. No obstante lo anterior, el gobierno nacional pretende insistir con dichas exenciones tributarias. Cfr. Servicio de Noticias del Estado, "Gobierno busca revivir exenciones a cultivos de tardío rendimiento", Bogotá, 30 de abril de 2004.

y/o hacia la comercialización, se evidencia que dicho objetivo tiene dos importantes obstáculos: 1.- Resulta preocupante que la política expresada en el Plan de Desarrollo estipule mayores requisitos para la escogencia de beneficiarios de programas de reforma agraria, puesto que dicha condición sólo será otorgada en el marco del "desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad"⁹, y 2.- La liquidación y fusión de las entidades que se destinaban para tal fin, lo cual dificulta la implementación de políticas consistentes con la garantía del derecho. Tales medidas generan mayores impedimentos para el desarrollo de la economía campesina y para la producción de las pequeñas unidades agrícolas familiares.

Por lo anterior consideramos que el gobierno de Álvaro Uribe ha generado medidas que en lugar de avanzar en el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación, ha estipulado variadas políticas que dificultan la redistribución de la tierra y la corrección de los indebidos usos del suelo, lo cual implica una ostensible regresividad en la garantía del derecho.

CALIDAD ALIMENTARIA

La calidad alimentaria hace referencia al consumo de alimentos sanos y equilibrados para satisfacer las necesidades de nutrición. En ese sentido, se considera como una violación al derecho a la alimentación que los consumidores tengan acceso a alimentos que contengan sustancias tóxicas para su salud, o que sean producidos en desmedro de las condiciones para gozar de un medio ambiente sano.

Los transgénicos amenazan la calidad alimentaria

En contexto actual, una de las principales amenazas para la calidad alimentaria de las y los colombianos tiene su fuente en la importación y la siembra de alimentos manipulados genéticamente.

Con la apertura económica se ha presenciado una importación de alimentos a gran escala, tan sólo en el año 2002 fueron importadas ocho millones de toneladas de alimentos básicos. Si se observa el caso del maíz, a principios de los años 90 se producía el 95% del consumo interno, pero para el año 2002 se importaron más de dos millones de toneladas, que representan el 75% del maíz que se requiere. Algo muy similar está ocurriendo con la soya, dada una importación superior al 80% del consumo nacional (Vélez, 2003b). Es muy probable que buena parte del maíz y la soya importada que consumimos sea manipulada genéticamente, pues una alta proporción de la soya sembrada en Estados Unidos y Argentina se produce de esta manera¹⁰.

Adicionalmente, si se tiene en cuenta que Colombia es el sexto país importador de maíz procedente de Estados Unidos, es muy probable que buena parte sea contaminado con Star Link, una variedad transgénica que ha sido prohibida en la Unión Europea, Japón y Corea, en razón de las alergias que produce su consumo. Valga aclarar que en Estados Unidos fue prohibido su consumo interno, más no su comercialización externa. (Vélez 2003a).

Al respecto cabe destacar que las diversas entidades gubernamentales están asumiendo un preocupante silencio cómplice frente al tema, y que no se conoce del seguimiento a la importación de alimentos transgénicos, a pesar de que existen claras evidencias de su consumo masivo en la dieta habitual de muchos colombianos, bien sea por vía directa o por la ingestión de animales que han sido alimentados con estas variedades¹¹. Este silencio preocupa bastante si tenemos en cuenta que variados estudios documentan los inmensos riesgos potenciales que

9 Cf. Artículo 24 de la ley 812 de 2003.

10 Se calcula que los cultivos de soya transgénica en Estados Unidos equivalen al 40% del total de cultivos genéticamente modificados en ese país. Vandana Shiva, (2003).

11 Como ejemplo elocuente es pertinente recordar que en el año 2000 se pudo corroborar, gracias a la presión de varias organizaciones de la sociedad civil, que un alto porcentaje de la comida suministrada a los niños por el Icbf contenía soya transgénica.

conlleven estos cultivos para la salud humana y el medio ambiente¹².

Los cultivos manipulados genéticamente y la ausencia de precaución

La insistencia del Gobierno Nacional en la promoción de cultivos transgénicos¹³ no ha sido acompañada por una política tendiente a evaluar los riesgos potenciales de la implantación de los mismos. El inicio de la siembra de semillas manipuladas genéticamente no fue precedido de los estudios de impacto que evaluaran el potencial riesgo del desarrollo de dichos cultivos para la salud humana, el medio ambiente y la estabilidad de los ecosistemas agrarios. El actual gobierno ha desconocido la aplicación del "principio de precaución", según el cual no debe implementarse este tipo de tecnologías hasta que se tenga certeza sobre su completa inocuidad¹⁴.

En ese marco, el Gobierno Nacional ha ignorado de manera flagrante las advertencias de organismos como el Ministerio del Medio Ambiente y la Defensoría del Pueblo, quienes han dado concepto negativo en torno a la implementación de cultivos transgénicos¹⁵. Así mismo, el gobierno no ha tenido en cuenta lo considerado por la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en fallo del 17 de octubre de 2003 ordenó proteger los derechos colectivos al medio ambiente sano, a la salud pública, la libertad de consumo, la participación de la comunidad en las decisiones que las afectan y la moralidad administrativa, ordenando la aplicación del principio de precaución¹⁶.

LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar de manera autónoma la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico¹⁷.

El control de semillas: más que un riesgo potencial

Uno de los programas bandera del Ministerio de Agricultura en la presente administración es la promoción de cultivos manipulados genéticamente. Tras la puesta en marcha de variedades basadas en Algodón Bt, se está avanzando en la implantación de cultivos como maíz Yielgard que también tiene en sus genes tecnología Bt y algodón Roundup Ready¹⁸.

Resulta bastante peligroso para la sostenibilidad de la producción agraria el uso de semillas transgénicas a gran escala, ya que tal actitud pondría en manos de un puñado de corporaciones el control de las semillas y el monopolio del suministro de insumos en importantes sectores de la producción agraria nacional. Lo anterior se explica por dos razones: En primer lugar, la utilización de semillas manipuladas

12 Algunos de los riesgos potenciales destacados son la aparición de nuevas alergias, la pérdida de eficacia de algunos medicamentos, la aparición de nuevas malezas y la pérdida de estabilidad de los ecosistemas. Ver al respecto Riechmann (2004) y Altieri (2001).

13 Ver entre otros: "Llegan 150 toneladas de semillas de algodón transgénico" en: <http://www.presidencia.gov.co/cne/2003/agosto/01/08012003.htm>, "Transgénicos un tema inaplazable: Minagricultura", (Agosto 17 de 2002) "Aprueban comercialización de algodón genéticamente modificado" (mayo 10 de 2003), en www.minagricultura.gov.co/noticias.htm. Valga adicionar que en lo corrido del presente año, el Ministerio de Agricultura ha insistido en la rentabilidad del algodón transgénico como causa de los buenos resultados en la cosecha de algodón, lo cual se muestra como un argumento para extender mayores variedades de cultivos manipulados genéticamente, ver al respecto, "Resultados de la cosecha de algodón son espectaculares" (2 de febrero de 2004), en www.minagricultura.gov.co/noticias.htm

14 Ver al respecto Riechmann y Tickner (2001).

15 Sobre el concepto del Ministerio ver: "Concepto Técnico. Estudio de la solicitud de introducción, producción y comercialización en Colombia de la variedad de algodón genéticamente modificada", Nucofn 33B, 2002, citado por Germán Vélez, "Los cultivos y alimentos...". Sobre el concepto negativo de la Defensoría del Pueblo ver "Defensoría pide moratoria para introducir transgénicos a Colombia", comunicado de prensa, Bogotá, 19 de febrero de 2003.

16 Ver "Primer fallo judicial en contra de la introducción de cultivos transgénicos en Colombia", en: *revista Semillas* en la economía campesina # 21, abril de 2004.

17 El Pacto Internacional de los DESC señala la necesidad de replantear las dinámicas del comercio mundial de alimentos, de modo que se reduzca la inequidad que lesiona a los países que sufren de extremas desventajas comparativas comerciales y que en la mayoría de las ocasiones, a pesar de su vocación agrícola, sufren de graves problemas alimentarios causados por las tendencias del comercio mundial de alimentos.

18 Cf, "Crecerá el área de transgénicos", en: eltiempo.com, 10 de enero de 2004.

genéticamente por una corporación transnacional conlleva a utilizar necesariamente los insumos que la misma compañía ofrece para que la semilla rinda sus frutos, lo cual genera una abierta monopolización de los mercados relacionados con el agro, en detrimento de la soberanía alimentaria.

En segundo lugar, las semillas manipuladas genéticamente rompen el ciclo semilla-planta-semilla, ya que estas variedades, a diferencia de las plantas "tradicionales", no regeneran las semillas a partir de la misma planta; lo cual implica que los campesinos se ven imposibilitados de guardar las semillas o intercambiarlas con otros productores y deben comprarlas. Esto pone en riesgo la producción agraria nacional¹⁹.

Con la implantación de tales cultivos el Gobierno Nacional está promocionando el monopolio de las semillas y el control alimentario por parte de la transnacional Monsanto, antes que la seguridad alimentaria de los colombianos, lo cual va en contravía de una concepción amplia sobre lo público, pues se están incentivando tecnologías y políticas agrarias para favorecer el interés privado de las transnacionales antes que para avanzar en la calidad de vida de las y los ciudadanos²⁰.

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

El Mercado Interno: una oportunidad

- Mientras la economía de los EEUU busca alcanzar el mercado interno colombiano, es preocupante que las políticas agropecuarias actuales desconozcan su potencial e importancia. En una economía como la colombiana, la séptima del hemisferio americano, superando a Chile si se mide por el tamaño del Producto Doméstico Bruto, la quinta de acuerdo con el Ingreso per capita y la cuarta en población, el desarrollo del mercado interno es fundamental para generar la expansión y demanda de productos agropecuarios suficientes, accesibles en precio, nutritivos y de calidad. Por las implicaciones

del crecimiento del sector agropecuario nacional en términos de generación de empleo e ingresos para la población rural, este tipo de políticas, además de favorecer las finanzas nacionales a nivel macro, protege la seguridad y la soberanía alimentarias en el país²¹.

- El proceso de negociación de los tratados de integración comercial debe tener en cuenta las condiciones necesarias para asegurar que en el corto plazo, los cultivos intensivos en mano de obra respondan de manera más favorable a los cambios en los precios internacionales, disminuyendo así las consecuencias negativas en términos de desempleo rural y acceso indirecto a los alimentos por parte de esta población.
- La obligación de garantía del derecho a la alimentación implica que el Estado adopte políticas que reconozcan el impacto del deterioro del ingreso de las personas en su accesibilidad a los alimentos. Esto implica la generación de ingresos sostenibles para las personas y el fortalecimiento de políticas de fomento dirigidas a los hogares campesinos productores de alimentos.
- La situación de empobrecimiento de los hogares exige la formulación de una política pública que integre las esferas de producción de alimentos y acceso de los hogares para su consumo, mediante el desarrollo de una estrategia nacional que garantice el derecho a la alimentación de la ciudadanía.

19 Sobre cómo la biotecnología contribuye al monopolio de los mercados de semillas y de alimentos ver Shiva, (2001) y Riechmann (2004).

20 Resulta sintomática la afirmación de Álvaro Abisambra, Gerente del ICA, quien ante la implantación de algodón Bt en el país manifestó: "Mientras esto sucede en Colombia, en otros países del mundo Monsanto está ya comercializando un tercer algodón que combina las tecnologías Bt y R.R., es decir cuyas plantas son resistentes a los insectos y al herbicida... En eso estamos atrasados y ya deberíamos estar evaluándolos". Ver "Crecerá el área de transgénicos", el tiempo.com, enero 10 de 2004.

21 Un estudio de marzo de 2004 del Ministerio de Agricultura, cuestiona la tesis de que la mejor estrategia para lograr el desarrollo del campo sea el fomento de actividades agrícolas orientadas a la exportación, acompañado de la liberación comercial de las importaciones. Según el estudio "las tendencias mundiales de la producción se orientan principalmente a atender los mercados internos" (Martínez y Barrios, 2004, p. 1).

- En materia de organismos manipulados genéticamente se recomienda la adopción del principio de precaución, una moratoria en la implantación de este tipo de cultivos y la realización de estudios científicos serios sobre el tema bajo la supervisión de la sociedad civil.
- Frente a la disponibilidad alimentaria se recomienda la puesta en marcha de una política tendiente a democratizar el acceso a la tierra y corregir el uso del suelo de acuerdo a su vocación. En este punto se sugiere seguir las recomendaciones del Comité de DESC de Naciones Unidas formuladas en el año de 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Altieri, Miguel, 2001. *Bioteología agrícola: mitos, riesgos ambientales y alternativas*, Universidad de California, Berkeley.
- Bonilla, Ricardo, 2004. "¿Que los pobres paguen los errores del Estado?", en: *UNperiódico* 11 de julio.
- Dane, 2003. Balance de la Evolución del Mercado Laboral Colombiano en el Cuarto Trimestre de 2003.
- Dane, 2003. Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2003. *El Tiempo*, 8 de julio de 2004.
- Fajardo, Darío, 2002. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Universidad Nacional de Colombia, Idea Bogotá.
- FAO, 2003. The State of Food Insecurity in the World. Monitoring progress towards the World Food Summit and Millennium Development Goals.
- Garay, L. J. y Espinoza, A. "Borrador de avance preliminar sobre los estudios preparatorios para la negociación del TLC con Estados Unidos". Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá. En <http://www.minagricultura.gov.co>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Corpoica, 2002. *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*, Bogotá.
- Martínez, H. y Barrios C., 2004. "La competitividad de los productos de exportación y la relevancia del mercado interno", en: *Memorando Agrocadenas*, No. 9, Observatorio Agrocadenas Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá. <http://agrocadenas.gov.co>
- Observatorio Agrocadenas en Colombia, 2004. "Inteligencia de Mercados: Análisis comparativo de productos", en: http://www.agrocadenas.gov.co/inteligencia/int_analisiscomparativo.htm
- Riechmann, Jorge y Tickner, Joel (cords.), 2001. *El principio de precaución*, Icaria, Barcelona.
- Riechmann, Jorge, 2003. *Cuidar la Tierra. Políticas agrarias y alimentarias sostenibles para entrar en el siglo XXI*, Icaria, Barcelona.
- Riechmann, Jorge, 2004. *Cultivos y alimentos transgénicos. Una guía crítica*, Ediciones Pensamiento Crítico, Bogotá.
- Shiva, Vandana, 2001. *Biopiratería. El saqueo de la naturaleza y el conocimiento*, Icaria, Barcelona.
- Shiva, Vandana, 2003. *Cosecha robada*, Paidós, Barcelona.
- Sutcliffe, Bob, 1996 "La dieta desarrollada y sus consecuencias", en: *El incendio frío*, Icaria, Barcelona.
- Uribe, Alirio, 2002. "La Tierra y el Derecho humano a la alimentación", en: *Por el derecho a la tierra*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá.
- Vélez, Germán, 2003a. "Los cultivos y los alimentos transgénicos en Colombia", en: www.semillas.org.co, Bogotá, julio de 2003.
- Vélez, Germán, 2003b, "Los cultivos y alimentos transgénicos entran a Colombia por la puerta trasera", en: www.semillas.org.co, Bogotá, 20 de octubre de 2003.
- VVAA, 2004. "Políticas agrarias para Colombia", Ilsa, Bogotá.

Vivienda: ¿Derecho o mercancía?

Fedevivienda
Alejandro Florián Borbón*



INTRODUCCIÓN

Se trata de contribuir con este escrito a la construcción de referentes y acuerdos sociales sobre el contenido y el significado, así como posibles indicadores sobre cuánto avanzamos o no en la satisfacción del derecho a la vivienda digna. Bajo el supuesto de que, en el caso colombiano, este derecho está elevado a categoría constitucional (Art 51 de la Constitución Nacional), además de hacer parte de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Derecho a vivienda adecuada: Art. 11 del Pacto).

Llama la atención que en la Observación General No. 4 del Comité DESC se destaca la noción de vivienda adecuada, en donde la "adecuación" se concibe dentro del contexto dinámico de la progresividad del derecho a la vivienda, atendiendo la complejidad y diversidad

de factores que en distintos continentes y culturas interactúan para posibilitar o no el acceso y disfrute de una vivienda adecuada, en particular para los sectores de población pobre.

En nuestro país no hemos adelantado el debate público del contenido y significado del derecho constitucional a vivienda digna, por esta razón los elementos y categorías de análisis de la Observación General No. 4 del Comité DESC sobre vivienda adecuada, pueden servirnos de base referente para avanzar en este necesario esclarecimiento.

Los aspectos identificados en la Observación General No. 4 como atributos del Derecho a la vivienda son: a) Seguridad en la tenencia; b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras; c) Gastos soportables (accesibilidad económica); d) Habitabilidad; e) Asequibilidad (accesibilidad física); f) Lugar adecuado (localización); g) adecuación cultural.

* Director Ejecutivo Fedevivienda.

Fedevivienda propone un análisis complementario en el sentido de distinguir y privilegiar dentro del concepto de atributos, aquellos atributos colectivos, de carácter público, externos a la casa pero sin los cuales no hay adecuación; de aquellos que son atributos de la casa, internos, para fijar la atención en las políticas y acciones tendientes a tratar y actuar con prioridad sobre los atributos que atienden lo colectivo, lo público, en donde se pueda manifestar de manera más eficiente el impacto redistributivo de las inversiones públicas.

Consideramos que estos elementos de análisis brindan una base referencial para insistir en una interpretación amplia y no restrictiva del derecho a la vivienda, que posibilite pasar de la vivienda tratada como mercancía, a una visión más coherente con los fenómenos sociales y urbanos que expresan la situación habitacional de la población más pobre.

EL DÉFICIT COMO PUNTO DE PARTIDA

Por supuesto que tratándose de un esfuerzo por ver cómo un gobierno avanza o no en la solución de un problema como el de la situación habitacional de los más pobres, es necesario establecer el universo del que estamos hablando y para ello resulta importante destacar lo que el propio Estado colombiano reconoce como déficit habitacional, en cifras del 2000.

DÉFICIT HABITACIONAL- CABECERAS NACIONALES 2000

Siempre nos hemos preguntado qué tanto revelan o esconden estas cifras a la hora de plantearnos estrategias para atender la situación habitacional de los colombianos de menores ingresos.

Cuadro No. 1
Déficit habitacional- cabeceras nacionales 2000

Déficit habitacional	2000	
	No. Hogares	%
Hogares	7,104,262	100%
Hogares sin carencias	5,223,733	73.5%
Total Déficit (3)=(1)+(2)	1,880,529	26.5%
Déficit Cuantitativo(1)	933,87	13.1%
Hogares que Cohabitan	801,985	11.3%
Hogares sin Acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	29,197	0.4%
Hogares sin Acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	19,516	0.3%
Hogares sin Acueducto, sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0	0%
Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	34,825	0.5%
Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	47,864	0.7%
Hogares sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0	0%
Déficit Cualitativo(2)	947,142	13.3%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. Información preliminar. Cálculos DDUPRE-DNP-SV

Cuando menos, estimamos que no se hace un esfuerzo significativo para verificar, desagregar y entender minuciosamente el significado de estas cifras, y continuamos pensando y trabajando con paradigmas como: a) un hogar una vivienda; b) consecuente expansión de las áreas urbanas; c) la propiedad privada como alternativa de tenencia privilegiada.

No hemos verificado las posibilidades que ofrece la densificación de zonas ya consolidadas (lotes vacíos y terrazas), la oferta habitacional en arriendo que brindan las familias que ya se asentaron en zonas que las ciudades han venido dotando de infraestructura, legalización y titulación, más las amplias posibilidades de renovación y rehabilitación de zonas actualmente en deterioro de muchas de nuestras principales ciudades.

Para cualquier reflexión en materia habitacional, es igualmente importante considerar el tamaño y el significado que representan las cifras sobre evolución de la pobreza, recientemente en disputa entre el Gobierno Nacional (DNP) y la Contraloría; pues es esta población la que se encuentra en una de las varias situaciones de carencia.

Según lo manifiesta el diario El Tiempo en su edición del 8 de agosto de 2004 (página 1-8), mientras el DNP afirma que la situación de pobreza alcanza al 52% de la población, aproximadamente 23 millones de colombianos, la Contraloría por su parte afirma que la población en situación de pobreza alcanza a 28 millones de habitantes, un 64% del total, con lo cual las cifras de población en situación de indigencia (carencia de recursos para suplir sus necesidades básicas de alimentación) oscila entre ocho y doce millones de colombianos.

PREDOMINIO DEL CONCEPTO PATRIMONIALISTA Y MERCANTIL DE LA VIVIENDA Y DEL PARADIGMA IMPLÍCITO DE LA EXPANSIÓN URBANA, EN LA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

"La política habitacional contribuirá al crecimiento económico del país y a la generación de em-

pleo bajo criterios empresariales con responsabilidad social para afrontar con eficiencia los crecientes déficit cuantitativos y cualitativos". (Plan de Desarrollo 2003-2006)

Es inevitable que si la consigna del Gobierno en materia de vivienda social es "Colombia país de propietarios", las acciones gubernamentales se orienten entonces a intentar que los colombianos de menores ingresos logren adquirir (comprar) una vivienda (mercancía) producida por unos "oferentes" en el mercado; pero:

- a) con una población creciente en situación de pobreza, como ya se anotó;
- b) sin medidas de control eficiente a los factores y elementos susceptibles de especulación que incrementan los precios de la "mercancía" vivienda, (suelo, cemento, hierro, etc);
- c) ni medidas de fomento o estímulo a la investigación tecnológica y la producción de materiales locales alternativos;
- d) privilegiando de manera exagerada, las soluciones de "vivienda nueva" producidas por el mercado y marginando las acciones y los instrumentos dirigidos al mejoramiento de barrios y viviendas, la construcción en sitio propio, la renovación urbana y la vivienda en arriendo, y
- e) con unos pocos "subsidios" directos a la demanda con respecto al "déficit" que el mismo gobierno reconoce y con cada vez más complicados, costosos y demorados trámites, documentos y gestiones para obtenerlos.

Las posibilidades de avanzar en la aspiración de vivienda digna para todos los colombianos o tan siquiera lograr un porcentaje de la consigna gubernamental, cada vez son menores, aunque algunos colombianos, y no necesariamente los más pobres o los más necesitados en materia habitacional, logren comprar una casa en el mercado.

Con esta lógica cada vez más consolidada y reforzada por los gremios de la industria de la construcción e incluso algunos actores del sector social, hemos ido olvidando que la noción

de derecho a la vivienda, se debe interpretar desde la perspectiva de los derechos humanos en donde lo esencial que se pretende con la consagración de un derecho, es orientar y dirigir la mirada y las acciones de protección estatal hacia los sujetos afectados por una situación de ausencia o precariedad de acceso o disfrute a una vivienda adecuada o aquellos sujetos que ven afectado su derecho por una agresión externa como un desalojo forzoso.

Aunque hoy nadie en el sector duda de la capacidad multiplicadora (empleo, impuestos y movilización de recursos en general) de las inversiones públicas en vivienda, lo raro es que continuemos creyendo que esto sucede solo cuando los recursos públicos van a parar a unas pocas viviendas nuevas producidas por la industria de la construcción.

AVANCES A DOS AÑOS DE INICIO DEL GOBIERNO

Veamos los resultados que presenta el Gobierno, según el informe presentado al Congreso el 20 de julio de 2004.

"En lo corrido del gobierno, se han asignado 99.352 subsidios y se han otorgado 9.541 créditos para un total de 108.893 soluciones de vivienda de las 400.000 programadas para los cuatro años de gobierno, ofreciendo subsidios de vivienda a más de medio millón de colombianos. Del total de subsidios y créditos para vivienda de interés social, se han pagado \$700.898 millones, con los cuales se ha beneficiado a 88.282 familias.

Estos pagos incluyen compromisos no cubiertos de vigencias anteriores y honradas por esfuerzo de caja de este Gobierno. Esto incluye 5.467 subsidios asignados y 21.049 pagados por el Inurbe en el período de transición con esfuerzos de caja de este gobierno, superiores a 145 mil millones." (subrayado nuestro)

Es evidente que la principal preocupación del Gobierno continúa siendo la asignación de subsidios, solo cualificada durante este gobier-

no por una preocupación complementaria por las cifras de desembolsos efectivos, los cuales siempre han dependido de la posibilidad de acceso a crédito complementario cuando el valor de la vivienda a "adquirir" supera el valor de los aportes de las familias más el subsidio, situación que es la más frecuente.

Por otra parte, no se hace en ningún lado referencia ni al déficit, ni al tamaño de la asignación de recursos fiscales para este propósito, salvo una mención en el siguiente párrafo del informe que hace alusión a "menores apropiaciones presupuestales"; así las cosas, nos hemos acostumbrado a las metas de cada gobierno, las cuales, como se aprecia en el párrafo anterior del informe al Congreso, están "mezcladas" con los rezagos y acumulados de los gobiernos anteriores.

Continuando con el informe al Congreso 2004, el Gobierno manifiesta:

"Los resultados en asignación de subsidios durante el período de gobierno corresponden al 27% de la meta fijada. Esta dinámica se ha visto afectada por la lenta recuperación de la oferta de crédito para vivienda de interés social (VIS), los procesos de ajuste institucional del sector durante 2003 (liquidación del Inurbe, creación de Fonvivienda y fusión de Ministerios), los menores recursos disponibles para vivienda en las cajas de compensación familiar por la destinación de más de \$66 mil millones (2003-2004) al Fondo de Desempleo, y por las menores apropiaciones presupuestales de Fonvivienda y Banco Agrario, frente a las inicialmente previstas."

"Con la apertura de las convocatorias de Fonvivienda durante el primer trimestre y los ajustes normativos introducidos, se espera revertir este comportamiento durante 2004. En particular, estos ajustes se han orientado a la ampliación de la oferta de crédito, el mejoramiento de los procesos de asignación de subsidios, y al fortalecimiento de la institucionalidad del sector."

"En cuanto a la ampliación de la oferta de crédito, las acciones se han materializado

en la creación y puesta en funcionamiento de una línea de redescuento para VIS en FINDER y en la firma de convenios con los sectores financiero y solidario en los que se comprometen a destinar el 5% de su cartera bruta para vivienda de interés social. Se destaca además la puesta en operación de una línea de crédito para VIS urbana a través del Banco Agrario, así como las inicialmente previstas en operación de una línea de crédito para VIS urbana a través del Banco Agrario, así como la ampliación en la cobertura de este tipo de créditos por parte del FNG como complemento al subsidio familiar de vivienda".

Destacado por su impacto, el "ajuste institucional" que representó la reducción del valor del subsidio y la introducción de un nuevo paso en el trámite, consistente en la pre-asignación que busca que el beneficiario "pre-asignado" encuentre, en un plazo de dos meses, un crédito complementario para poder finalizar la asignación del subsidio.

Cabe preguntarse entonces, a propósito del reciente Decreto 975 de marzo 31 de 2004, si con pocos subsidios, rebajando el valor del subsidio, aumentando los requisitos y trámites, y "obligando" a obtener un crédito aprobado al postulante para tener derecho a la asignación del subsidio, estaremos orientando o dirigiendo la mirada estatal a los sujetos afectados por ausencia o precariedad para el acceso y disfrute de una vivienda adecuada.

No cabe duda de que el crédito es un elemento de política pública esencial para una política habitacional coherente y democrática. En este campo podemos reconocer avances, lentos y complejos pero al fin y al cabo avances, en un elemento estructural que venía truncando incluso el cumplimiento de las metas de subsidio del Gobierno.

La figura del redescuento, a través de FINDER, sumada al acceso al Fondo Nacional de Garantías y el surgimiento de la posibilidad de nuevos "originadores" de crédito para vivienda, es sin duda un paso adelante. Es más, es el paso serio de este Gobierno en materia de vivienda, y

ojalá se comprenda el potencial que allí se presenta, tanto en el Gobierno como en la sociedad civil y los actores que pueden apuntalar este mecanismo, mucho más versátil, adaptable y sostenible que el limitado subsidio.

Sin embargo, se aprecia una cierta timidez y muy escasos recursos de inversión pública a la hora de desarrollar una estrategia agresiva de asistencia técnica y homologación para los actores nuevos del sistema, pues no basta con que el mecanismo esté disponible y fondeado, sino que es necesario fortalecer la capacidad técnica, operativa y el acompañamiento (más que control) necesario para los nuevos "originadores" de crédito.

Esta figura además debe abrirse explícitamente y sin temores a los procesos de co-financiamiento con otros recursos sociales y locales para necesidades habitacionales más allá de la vivienda nueva, como el mejoramiento barrial y de vivienda, la renovación urbana, la rehabilitación de predios para vivienda, incluso sin conexión con la expectativa de subsidio o para la eventualidad de operaciones que generen vivienda en arriendo.

Con este mecanismo operando se le resta tensión al nivel central y se posibilitan sinergias regionales y locales. Sin embargo, de forma coherente y decidida se debe restablecer la cultura del ahorro y la confianza en las instituciones como las cooperativas, las cajas y los fondos de empleados; y esta tarea de regulación, control y acompañamiento es típicamente de la administración pública, para la cual no vale la pena ahorrar esfuerzos ni recursos.

Aunque esta alternativa a través de FINDER se puede registrar como un avance, su alcance es aún experimental y limitado, queda pendiente la pregunta sobre la responsabilidad social con el tema de la vivienda popular de las entidades financieras tradicionales, quienes al parecer seguirán pasando de agache después de que el Estado con recursos de los colombianos (el 3 por mil) las sacó de los aprietos causados por las malas políticas de crédito para vivienda compartidas por años entre el Estado y el sector financiero.

PASOS TÍMIDOS PERO ADELANTE EN EL TEMA DE APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE REFORMA URBANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El tema de acceso a suelo urbanizable de bajo costo, como componente esencial para poder avanzar en la realización del derecho a la vivienda, ha sido una de las tareas legales y reglamentarias de mayor dificultad para nuestra sociedad, que tardó casi medio siglo en discutir y aprobar en el Congreso las Leyes 09/de 1989 y 388 de 1997.

Más de un año después de la posesión del presente Gobierno, tardó el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial en retomar la iniciativa para impulsar la acción reglamentaria de los instrumentos de gestión de suelo de la Ley 388 de 1997. Pero en este tema, más vale tarde que nunca.

Aquí debemos reconocer que existe un renovado interés del Ministerio en poner al día la agenda de reglamentaciones y ajustes necesarios para hacer posible y eficientes los instrumentos de gestión urbana y de suelo que posibilitan el desarrollo de principios constitucionales y legales como la función social y ecológica de la propiedad, la función pública del urbanismo, la participación en plusvalías, el reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización, etc.

Una acción más agresiva y decidida se requiere en materia de asistencia técnica y desarrollo institucional para los municipios y agentes usuarios de los instrumentos de la Ley 388 y aquí cabe, reclamar mayores recursos para que el Ministerio pueda hacer con holgura esta tarea urgente, que con certeza aliviaría presiones sobre el nivel central y potenciaría la sinergia de recursos en las regiones y municipios.

Igualmente cabe destacar el interés demostrado por comenzar a "ordenar", en función de los conceptos nuevos de derecho público urbanístico que introduce la ley 388, el tema transversal de los avalúos, su regulación, los criterios empleados por los actores públicos y privados que intervienen en tan delicada función y su re-

levancia como indicador del buen uso de los recursos públicos.

Un país de propietarios, como se aspira en la consigna presidencial, comienza por corregir las graves inequidades que el país ha soportado al permitir que las valorizaciones y la plusvalía generadas por el fenómeno urbano y la inversión pública, solo hayan servido para incrementar la riqueza de los propietarios de suelo, y la incidencia de este insumo en el precio y la posibilidad de acceso a la vivienda para las familias de menores ingresos, sin retribución equitativa para los municipios y la sociedad.

BARRIOS Y VIVIENDAS INCOMPLETOS E INADECUADOS. CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO, DENSIFICACIÓN Y ZONAS DE RENOVACIÓN. OPORTUNIDADES PARA UNA POLÍTICA HABITACIONAL INTEGRAL

Aunque parecieran temas de competencia exclusiva del orden local, por su magnitud, complejidad e incidencia en la vida cotidiana de millones de colombianos y de sus municipios, no pueden continuar siendo tratados como temas de quinta categoría en la agenda de políticas públicas nacionales tanto en lo habitacional como en lo social.

Las competencias subsidiarias de la nación, como la coordinación y la complementariedad, son de vital importancia para destrabar potencialidades estancadas y enredadas en la ilusión de convertir, por la vía de leyes y decretos, sin apoyo, fomento ni asesoría, la informalidad acumulada por décadas en una formalidad ideal, rígida y de costoso o imposible cumplimiento.

Es necesario establecer un régimen excepcional para localidades, comunas Unidades de Planeación Zonal, etc. con situaciones de sub-normalidad; para las construcciones de menos de 200 metros por ejemplo, en donde las licencias y otros trámites puedan ser simplificados y operados por universidades y entidades sin ánimo de lucro debidamente registradas, calificadas y controladas por los municipios o departamentos según fuere el caso, por tamaño y complejidad.

Un régimen así podría ser asumido y cofinanciado entre la nación, los municipios y en corresponsabilidad expresa con los propietarios, con un registro local simple, que aleatoriamente o por muestreo verifique el cumplimiento, la calidad de los trabajos de asesoría y la correspondencia con normas especiales basadas en un concepto sobre lo inaceptable en relación con lo que debe ser conocido por el habitante y su responsabilidad, delimitando y asegurando a su vez la responsabilidad del asesor, quien debe ser adecuadamente instruido, informado y notificado por la autoridad local o regional.

La construcción en sitio propio y el mejoramiento de vivienda continúan siendo una alternativa, más cuando las posibilidades de acceso a crédito para procesos constructivos por etapas, se consoliden con nuevos mecanismos como el redescuento de Findeter, y existan aún enormes cantidades de predios y terrazas sueltos en zonas ya consolidadas y regularizadas en la mayor parte de nuestras ciudades.

Pero para ello debemos encontrar un justo medio que atraiga, invite y acoja lo que ha sido producido informalmente, para que sea mejorado en vez de ser rechazado o repelido, pues de esta forma no hacemos más que agrandar el problema y perder valiosas oportunidades para mejorar la calidad de vida de millones de colombianos, permitiendo incluso ampliar la oferta habitacional en alquiler, aprovechando inversiones privadas de la población ya asentada e infraestructuras ya realizadas con recursos públicos.

Semejantes reflexiones caben para los procesos de renovación urbana. La nación debe acelerar los análisis de incentivos y fomento a este tipo de acción urbana, para frenar el deterioro y optimizar el aprovechamiento físico y simbólico, no solo de importantes centros urbanos sino también el de medianos municipios.

HORA DE RECTIFICAR Y REORIENTAR

Creemos que ha llegado el momento de rectificar y reorientar sobre el contenido y significado del derecho a la vivienda en Colombia, para de

esta forma ordenar, de manera sistemática y deliberada, los elementos sustanciales y prioritarios de una Política Habitacional integral y coherente entre los diferentes niveles funcionales y territoriales de la administración pública relacionados con el tema. El actual esquema está agotado y no da más, así que es una oportunidad de diálogo constructivo entre la nación y la sociedad civil, reconstituyendo el Consejo Superior de Vivienda.

Medio ambiente: Problema de vieja data

Hildebrando Vélez*



URIBE, UN ESLABÓN DE ESTA HISTORIA

Hay que reconocer que muchos de los problemas ambientales que enfrenta el gobierno de Álvaro Uribe Vélez no son nuevos, tienen historia, se enmarcan en formas determinadas de las relaciones sociales y con el entorno, y en las concepciones teóricas que las sustentan. Esta historia ha sido la de la concentración en pocas manos del poder político, de la riqueza y de los servicios del medio ambiente, y en ella, el Presidente, al que muchos se han referido como finquero y caballista, es también protagonista.

Algunos de los problemas ambientales que han surgido históricamente, por ejemplo la alteración del clima mundial, la extinción de la biodiversidad planetaria, el tráfico interfronterizo de especies vivas y desechos tóxicos y el acceso a recursos genéticos, están ampliamente determinados por dinámicas económicas, políticas y

ambientales regionales, nacionales y globales, que el Gobierno es absolutamente incapaz de enfrentar por sí mismo.

De esta historia hacen parte, sin duda, las decisiones bilaterales y multilaterales que en el campo ambiental son adoptadas de maneras distintas por cada gobierno, casi siempre minimizadas y sin independencia de los intereses de sectores económicos nacionales y extranjeros privilegiados que acorralan la institucionalidad pública y que son los que otorgan continuidad a las orientaciones políticas y teóricas. Resulta incuestionable la existencia de unas enormes raíces de dependencia de nuestro país respecto de los intereses políticos y económicos estadounidenses y la poca capacidad de previsión y planeación de largo plazo alcanzada por muchos agentes gubernamentales en defensa de los intereses de la nación. Los ejemplos siguientes así lo enseñan.

En Colombia las instituciones y las normas ambientales resultan insuficientes para conte

* Ambientalista.

ner el deterioro ambiental producto de causas más profundas y arraigadas en los modelos de desarrollo adoptados, en las injusticias sociales irresueltas en toda nuestra historia y en las relaciones globales de dominación.

Es difícil asegurar que el gobierno de Uribe se haya empeñado en la defensa del patrimonio ambiental del país. Se aprecia más bien un retroceso en la política ambiental, en componentes ambientales de las políticas sectoriales y en la gestión ambiental del Gobierno en tanto usuario del patrimonio ambiental. Sin duda se han restringido los espacios de participación y es exigua la información que fluye hacia el público sobre los temas y las decisiones de política ambiental, lo cual limita la participación y la crítica.

Sin pretender ser exhaustivos se examinarán de manera ejemplarizante algunos hechos coyunturales que siendo sólo la cabeza del iceberg dejarán ver la fragilidad de la política ambiental del Gobierno en su movimiento.

EL MILAGRO DEL ALGODÓN BT

En agosto de 2002, durante un Consejo comunitario en Montería, el director del ICA, Álvaro Abisambra, anunciaba que en Buenaventura se habían desembarcado 150 toneladas de semillas de algodón Bt (*Bacillus Thuringiensis*) que serían empleados para la siembra de 7.500 has. En contravía de la opinión de expertos como Charles Benbrook, ex secretario de la Academia de Ciencias para Asuntos Agrícolas de Estados Unidos, quien mostrando la evolución de la resistencia de los insectos al uso de los plaguicidas afirmaba que "no hay razón para pensar que la resistencia de los insectos sobrevendrá menos rápida en las regiones donde los cultivos Bt ocupan una superficie importante"¹, nuestro Presidente destacaba la inocuidad y sostenibilidad ambiental de este proyecto.

Con beneplácito del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Mavdt), a través del ICA y el Consejo Técnico Nacional de Bioseguridad, mediante resolución 1035 de 2002, se aprobó a la empresa Monsanto (la mis-

ma que vende el glifosato con que se fumigan los cultivos ilícitos en Colombia) la importación de 50 mil kg. de semillas de algodón Bt que se emplearon en ensayos comerciales de aproximadamente dos mil hectáreas.

Como no se tramitó ninguna licencia ambiental para introducir el nombrado bioplaguicida transgénico, los ambientalistas levantaron una demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en octubre de 2003 falló favorable a los demandantes y en contra del Mavdt y Monsanto. El fallo fue apelado por el ICA y Monsanto ante el Consejo de Estado, que dejó en suspensión la determinación del Tribunal de Cundinamarca, por lo que el ICA procedió a liberar algodón transgénico en todo el territorio nacional. Es así que en el año 2003 se sembraron siete mil has. de algodón Bt en todo el país².

Esto prueba la sujeción de los intereses y normas del país a las exigencias del capital transnacional, particularmente estadounidense. A la actitud mansa de las instituciones gubernamentales se suman los cortos plazos de las estrategias de desarrollo agrícola, que quedaron en evidencia durante el primer semestre de 2004, cuando el Gobierno tuvo que obligar a los textiles a comprar la cosecha de algodón³. No será de extrañar que con el TLC continúe la frustración de los algodóneros, debido al privilegio de los EEUU por su producción interna y la exportación de sus materias primas. Así se observa en la matriz de intereses de negociación que en el ítem 62 percibe que los EE. UU irán a "Privilegiar la utilización de fibras, hilados y textiles de su producción nacional"⁴.

1 Benbrook, Charles, Estados Unidos: *¿Cuándo es rentable sembrar maíz Bt?*, IATP/GE FOOD ALERT, 12-7-02

2 Revista *Semillas en la Economía Campesina*, ISSN 0122-0985, abril de 2004, Bogotá.

3 Periódico *Portafolio*, Bogotá, 11 de junio de 2004.

4 *Matriz de Intereses de Negociación*, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2 de Junio de 2004, p. 7.

BASUREROS TÓXICOS Y TECNOLÓGICOS

Otro hecho que prueba la vulnerabilidad de las instituciones nacionales ante los intereses del capital fue el acaecido el 30 de enero del 2004, cuando la población de Nobsa, Boyacá, después de un foro multitudinario se movilizó a las instalaciones de Cementos Boyacá, para rechazar las operaciones de transporte e incineración de residuos agrotóxicos almacenados en Caracolito, corregimiento del municipio de El Copey, en el departamento del Cesar.

Estas operaciones de incineración venían haciéndose sin que la comunidad fuese advertida. Ahora, la población enterada, rechazaba a la empresa Holcim y al Mavdt por pretender incinerar 160 toneladas más de Metil-Parathion y Toxapheno⁵, plaguicidas abandonados por los algodóneros del Cesar después de la bonanza del 'oro blanco'⁶. Los asistentes al foro mostraban las amenazas que se tendían sobre el equilibrio ambiental y la salud de la población que fuese expuesta a las emisiones de los hornos cargados con deshechos o al contacto con sus cenizas⁷. Sin embargo, el Ministerio insistía en la inocuidad de la operación con argumentos pseudo científicos que contrariaban el sentido común y dejaban en evidencia su actitud defensora de los intereses de los algodóneros y de la empresa suiza, a costa del sacrificio unilateralmente impuesto a los pobladores de la región. Entre tanto, la transnacional justificaba la operación amparada en las certificaciones de Icontec norma ISO 14.000. El gerente de la empresa argumentaba torpemente que la ley no le prohibía hacerlo y que lo que la ley no prohíbe está permitido. Ante la airada protesta local, la empresa cementera suiza Holcim desistió de su intención y el Gobierno anunció que la firma Tredy se encargaría de reempacar los tóxicos y transportarlos a cualquiera de sus 21 hornos especializados en Europa⁸.

Este pernicioso incidente es un indicio de que en el país se vienen realizando actividades irregulares de disposición de residuos tóxicos y que estamos amenazados de constituimos en un depó-

sito global de basura, como es de temerse que suceda en el marco de las negociaciones del TLC con Estados Unidos. Esto es deducible, en la medida en que en la página de la Matriz de Intereses de Negociación del Gobierno Colombiano, se percibe el interés de los Estados Unidos de incluir en el programa la liberación de bienes usados, que igual pueden ser basuras tecnológicas o residuos industriales. Cabe esperarse que siendo la alta producción de residuos de esta naturaleza uno de los principales problemas de este país, trate de desembarazarse de ellos a través de tratados comerciales⁹.

CANJES DE DEUDA: ¿LEGITIMACIÓN DEL SAQUEO?

¿Se pondrán de moda los canjes de deuda? En el punto 180, página 22, de la Matriz de Intereses de Negociación, de 2 de junio de 2004, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que guían la posición del gobierno frente al TLC con Estados Unidos, refiriéndose a los mecanismos alternativos de financiación de macroproyectos

5 "¡Otra vez, ino a los tóxicos en Boyacá!", en: *El Diario*, Tunja 25 de febrero de 2004.

6 Martínez, Joan, *De la Economía Ecológica a la Ecología Política*, p. 21: "Los movimientos sociales de los pobres son luchas por la supervivencia, y son por tanto movimientos ecologistas... en cuanto sus objetivos son las necesidades ecológicas para la vida: energía (las calorías de la comida y para calentarse y cocinar), agua y aire limpios, espacio para albergarse. También son movimientos ecologistas porque habitualmente tratan de mantener o devolver los recursos naturales a la economía ecológica, fuera del sistema de mercado generalizado, de la valoración crematística, de la racionalidad mercantil, lo que contribuye a la conservación de los recursos naturales ya que el mercado los infravalora".

7 Web: <http://www.sobre-todo.com/noticias/noti/noti0202.htm>

8 Redondo, Bibian, en: *El Tiempo*, Valledupar, 1 de marzo, 2004.

9 The environmental Future Emerging Challenges and Opportunities for EPA, *A Report from the National Advisory Council for Environmental Policy and Technology* (NACEPT), September 2002, Pg 58: "In the United States, the amount of consumer waste, particularly in electronic products, is growing astronomically. It is estimated that 31 million personal computers will become trash next year, and that number may double by 2007. All of these electronic goods contain small amounts of toxic substances (including lead, mercury, and heavy metals) that collectively can become a national environmental problem. The increased implementation of producer take-back programs, similar to those introduced in Europe, could help minimize this pending problem. A few states are making modest steps in the direction of product take back programs, but much more needs to be done."

estratégicos agropecuarios, se dice que: "Una de las alternativas puede ser el canje de deuda"; también, una carta dirigida por el Banco Mundial a Acción Ecológica en Ecuador, fechada el 13 de julio de 2004, en un párrafo donde el Banco exhorta su papel en Colombia, dice que está apoyando al país en "la búsqueda de posibles canjes de deuda para la protección para las futuras generaciones de áreas importantes de la Amazonía colombiana, de la cuenca del Orinoco y de los Llanos Orientales"¹⁰.

A ello se suma el canje de deuda por naturaleza entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos, bajo el Tropical Forest Conservation Act -TFCA¹¹. Este cuenta con participación y aportes de Conservation International, The Nature Conservancy y The World Wildlife Fund, grandes ONG calificadas de ser empresas privadas transnacionales de la conservación, cuyos fondos provienen de las corporaciones transnacionales que tratan de proyectar una imagen ecologista de sí mismas¹², *green wash*.

Estos recursos apalancarán la constitución del Fondo para la Conservación de Áreas Protegidas de Colombia, que también apoya el Gobierno holandés. A este fondo se espera que el GEF (Global Environmental Facility) aporte próximamente 15 millones de dólares. El administrador será el Fondo para la Acción Ambiental cuyo principal objeto ha sido administrar recursos de la Iniciativa de las Américas, controlada por la Usaid (Agencia Oficial de Ayuda al Desarrollo, de Estados Unidos).

Ahora bien, Estos mecanismos de canje pueden negar la posibilidad de crítica del endeudamiento, estrategia para mantener al país subyugado. La deuda externa ha sido adquirida a nombre de políticas que paradójicamente ofrecen desarrollo mientras logran mantenernos lejos de él, como lo reconoce profundamente Hinkelammert¹³. Los proyectos que se financien transferirían funciones del Estado a manos de actores particulares, debilitándole. La reciente apertura de los Parques Naturales Nacionales a la inversión privada refuerza esta tendencia, en la medida en que deja estas áreas estratégicas en las voraces fauces del sector privado.

Los recursos que el Gobierno se esfuerza en canjear parecen orientarse bien a cubrir los impactos de las actividades económicas de las corporaciones transnacionales y de las operaciones de créditos que crearon la deuda, ya bastante onerosa, o bien, en manos de las transnacionales de la conservación, a asegurar la conservación biológica para que las corporaciones transnacionales o subsidiarias nacionales, dispongan de servicios ambientales, como ya se observa con el agua, los sumideros de dióxido de carbono, el paisaje para ecoturismo, la bioprospección, etc.

El flujo de recursos financieros, entre los que se incluyen estos canjes de deuda que son contrapartidas, carece de autonomía pues está atado a las políticas de la banca multilateral y a los programas de ajuste o acuerdos con el FMI. El documento Conpes de aprobación de la solicitud del crédito Sina II (Sistema Nacional Ambiental) del BID, es elocuente:

*"La operación se ajusta a la programación del Gobierno Nacional con las entidades multilaterales de préstamo y cuenta con el espacio presupuestal asegurado en el marco de las metas de déficit fiscal definidas en el acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional. Adicionalmente el proyecto hace parte de los programas de apoyo crediticio ofrecidos por el BID en el marco de la estrategia del Banco con el País"*¹⁴.

10 Banco Mundial, correspondencia de julio 13 de 2004, firmado por Director Región América Latina y el Caribe, Marcelo M. Giugale.

11 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resumen ejecutivo, Canje de deuda por naturaleza entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos bajo el Tropical Forest Conservation Act, con la participación y aportes de Conservation International, The Nature Conservancy y The World Wildlife Fund. Firmado el 30 de marzo del 2003, por un monto total del 10 millones de dólares, que entrarán al país entre los años 2004 y 2016.

12 Choudry, Azis, "Conservation International: privatizando la naturaleza y saqueando la biodiversidad", en: *Revista Biodiversidad* # 40, abril de 2004.

13 Hinkelammert, Franz, *El retorno del sujeto reprimido*, UN, Bogotá, 2002, p. 204

14 Documento Conpes 3274, marzo de 2004.

Los recursos financieros que se anuncian generan expectativas desbordadas en las instituciones locales que son débiles y los requieren a cualquier precio, más si son para proyectos de conservación. También organizaciones ecologistas aspiran a ejecutar parte de estos recursos sin que medien preguntas sobre sus finalidades y sobre la autonomía que tendrán para su ejecución, cuando las directrices estarían en manos transnacionales. La frustración puede llegarles cuando, como ya se anuncia, estos recursos se orienten a la política de guardabosques¹⁵, que es considerada por muchos una política contrainsurgente, dependiente en su concepción del prohibicionismo y de las políticas antidrogas de Estados Unidos. Es fácil preverlo. Ya Uribe, durante la protocolización del Canje con la TFPA, expreso su preocupación por los daños de "1,7 millones de hectáreas de selva destruidas por la droga", y aludió al "entusiasmo del sector privado, de las ONG, de la comunidad internacional, de las agencias de cooperación, del Gobierno de los Estados Unidos, del BM, de nuestro Gobierno, para empezar este tipo de canje de deuda por programa de preservación ambiental", y dijo: "Yo sueño que si lo atamos al programa de Guardabosques y si logramos la meta, todavía distante por problemas presupuestales, de tener 50 mil familias guardabosques en Colombia iremos avanzando por caminos prácticos de gran importancia". Al finalizar su intervención afirmó frescamente: "No me da tanta lidia tener buenos acuerdos con ONG"¹⁶.

COLOMBIA EN LA GLOBALIZACIÓN TRANSNACIONAL

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), "Hacia un Estado Comunitario", según la Contraloría General de la República: "parece adscribirse a la concepción de que el mercado lo puede todo, sin considerar adecuadamente las fallas de mercado que se han traducido en deterioro de los ecosistemas"¹⁷. Este argumento parece contrariar los criterios de quienes promueven el libre comercio y creen que éste y las inversiones traerán desarrollo y garantizarán su sustentabilidad

al promover estándares ambientales altos. A esta argumentación, que impulsa también la ONU, son fieles algunos Estados. En este aspecto el gobierno de Uribe es pragmático, pues mientras fomenta la política de familias guardabosques y estimula el canje de deuda por naturaleza con las grandes ONG, no cuestiona que su hoy ex ministro de Justicia, Fernando Londoño, en julio de 2002, reeditando a la criolla la época de la Guerra Fría y del Macartismo, afirmara que los ambientalistas son algo así como los nuevos comunistas. En síntesis, el Gobierno fomenta la conservación, pues está en el seno de las preocupaciones de la seguridad nacional colombiana y de los Estados Unidos, como lo mostraría un examen de los llamados documentos Santa Fe I al IV¹⁸, y a las posturas políticas que alienta el Comando Sur de Estados Unidos, donde políticos y militares de nuestro país han embebido y nutrido su imaginación. Pero no admite oposición y menos aun que las normas ambientales impidan la expansión del capital, sino que, por el contrario, fomenta la desaparición de la institucionalidad ambiental y la flexibilización de las exigencias ambientales legales para favorecer el comercio internacional¹⁹. Así puede verse en el PND que afirma que el "medio ambiente no se convertirá en una forma de proteccionismo dis

15 En el componente de Desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia reporta que durante lo transcurrido del gobierno de Uribe desde su inicio hasta el primer trimestre del 2004 se han beneficiado 18.221 familias guardabosques de las 50.000 que se espera beneficiar en el cuatrienio.

16 Palabras del presidente Uribe en la protocolización del canje de deuda por naturaleza, Bogotá, 23 de abril de 2004, SNE.

17 Contraloría General de la República, *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente*, 2002-2003, p. 7.

18 Documento Santa Fe IV: América Latina frente a los planes anexionistas de los Estados Unidos, "Latinoamérica hoy", editado por James P Lucier a finales de 2000. Roger W Fontaine, Lewis Arthur Tams, Gordon Sumner, David C Jordan, Francis Bouchez, el general John K Singlaub Jeanne Kirkpatrick. "A continuación se plantean los principales elementos geoestratégicos que siguen siendo importantes para la seguridad nacional de Estados Unidos: 4. Seguridad de que los países del hemisferio no son hostiles a nuestras preocupaciones de seguridad nacional. Además, que los recursos naturales del hemisferio estén disponibles para responder a nuestras prioridades nacionales. Una «doctrina Monroe», si quieren." p. 9

19 Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Matriz de intereses de negociación del TLC, junio 2 de 2004.

frazado²⁰. La coherencia neoliberal no es doctrinaria sino pragmática.

Entonces, según esta pragmática, a diferencia de lo que sucedía en los gobiernos post-Río 92, el gobierno post-Johannesburgo está a favor de la sostenibilidad económica así haya de sacrificar la sostenibilidad ambiental. El péndulo se inclina hacia lo económico, lo afirma la Contraloría refiriéndose al PND, pues se dirige "hacia la economía neoclásica ambiental. Si sólo se busca la maximización de las utilidades bajo el sistema de incentivos y controles, que no involucran los costos de reproducción de los ecosistemas, se hace mucho más rentable en el corto plazo seguir contaminando y explotando que adecuar los sistemas de producción"²¹.

La tendencia internacional de las políticas y la institucionalidad ambiental multilateral es consonante con la que adopta el gobierno de Uribe. El Mavdt asume como marco de referencia político para la formulación del Plan Sectorial 2002-2006²², las declaraciones y conclusiones de la Cumbre de Desarrollo y Medio Ambiente de las Naciones Unidas en Johannesburgo, en 2003, conocida como la Cumbre de Johannesburgo. Sin duda, las políticas ambientales multilaterales han retrocedido respecto a los avances que dejara la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro en 1992. En Johannesburgo las negociaciones multilaterales aparecen dominadas por la agenda unilateral de los negocios, mientras lo ambiental se embauca con palabras y tecnicismos. Johannesburgo "legítima" a las Corporaciones Transnacionales (CTN) y apuntala el debilitamiento del sistema ambiental multilateral que, dicho irónicamente, venía convirtiéndose en un obstáculo para la dinámica global del capital y, en especial, para los Estados Unidos.

Sin duda el debilitamiento de las políticas y los mecanismos jurídicos internacionales que pretenden proteger al medio ambiente, después de Río 92, padecen las presiones de los Acuerdos de Libre Comercio, de las negociaciones de las CTN en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ello se observa tanto en los escenarios multilaterales como a nivel de los países. A este debilitamiento ha contribuido la

negligencia de Estados Unidos para ratificar varios de los convenios ambientales internacionales, como es el caso bastante conocido del Protocolo de Kyoto sobre cambio climático.

En este contexto Colombia, como otros Estados, al acogerse a las nuevas orientaciones, pierde sus funciones de gestión, regulación y control de los asuntos ambientales, y a nombre de la autorregulación y el autocontrol deja en manos de las corporaciones transnacionales y nacionales, la definición de políticas y metas, con lo cual ni el Estado ni las compañías se ocupan verdaderamente de la defensa de los asuntos ambientales. Lo que se ha vivido recientemente, en la medida que la globalización del capital transnacional se ha impuesto, es que nuevos mecanismos jurídicos se erigen fundamentalmente para hacer cumplir los acuerdos comerciales omitiendo las reglas ambientales. Estos mecanismos, incubados en la OMC y en los acuerdos bilaterales, protegen los derechos de las CTN, en contra de los derechos de los pueblos indígenas y de las naciones más débiles, como es el caso colombiano.

EL SOFISMA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Las políticas institucionales se enmascaran hoy bajo el concepto de Desarrollo Sostenible, al que hacen referencia tanto los organismos estatales como las grandes CTN, y que en nuestro caso es adoptado acriticamente por el Gobierno, aun cuando el concepto esté pervertido por el *desarrollismo*²³. Pasa igual en las relaciones entre otros agentes

20 Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario, p. 143.

21 *Revista Economía Colombiana*, julio-agosto 2003, edición 297.

22 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Mavdt), Plan Sectorial 2002-2006, Camino hacia un país de propietarios con Desarrollo Sostenible, marzo de 2004.

23 Cuando hablamos de *desarrollismo* nos referimos, por ejemplo, a la construcción de infraestructura sin proyección de largo plazo sino como resultado de los afanes extractivistas, nos referimos a formas de ocupación del espacio forzadas por la idea de desmontar las áreas selváticas, a la manera como se han sometido a las condiciones laborales esclavistas a las comunidades rurales y urbanas, a la imposición de enclaves por parte del capital transnacional, y a la dependencia tecnológica y científica secular, etc. que tienen unas repercusiones directas e indirectas sobre el estado y deterioro de los ecosistemas y de las estrategias de vida de las sociedades.

económicos, que bajo el argumento de que es posible conciliar el interés de las empresas con el desarrollo sustentable, constituyen, en Johannesburgo, los *partnerships tipo II* (asociaciones de Estados, transnacionales y otros actores). Estos acuerdos cuentan con el beneplácito de las grandes organizaciones conservacionistas y ecologistas que en condiciones de debilidad o complicidad reducen sus demandas al regateo pragmático para que se cumplan o ratifiquen los propios tratados oficiales (cambio climático, biodiversidad, etc.), no obstante estos sean flojos e imperfectos²⁴.

La nueva presa que el *desarrollo sostenible* persigue son los territorios, el patrimonio ambiental y los conocimientos tradicionales. Ellos se han conservado gracias a que no ha existido una perturbación extrema, puesto que han estado fuera de su alcance en razón de su lejanía, por hallarse protegidos por la legislación como áreas de manejo especial, o por pertenecer a culturas ancestrales o a comunidades tradicionales que han resistido persistentemente²⁵. Se quiere inocular a las formas de vida que han permanecido fuera del alcance de la codicia del capital ese *desarrollismo* característico del afán de acumulación y concentración de la riqueza.

A nombre de este desarrollo el Gobierno emprendió algunas mediadas muchas de las cuales, al cabo del tiempo, mostraron o bien su inviabilidad o la incapacidad de imponerlas a los intereses políticos que medran de los recursos institucionales regionales y nacionales²⁶. Iniciando el gobierno de Uribe se dieron responsabilidades adicionales en materia de desarrollo territorial y vivienda al Ministerio del Ambiente, ahora Mavdt, y se pretendió, sin alcanzarlo, eliminar las Corporaciones Regionales Ambientales (CAR) y pasarlas a manos de las gobernaciones departamentales; se pensó dar a estas gobernaciones el manejo de los Parques Naturales Nacionales y se les ofertaron a las compañías hoteleras transnacionales, propósito que hoy se halla avanzando; acorde a la política del Ministerio de Agricultura se autorizó la experimentación semicomercial con Organismos Genéticamente Modificados (OGM) y se anunció la desaparición del Ideam (Instituto de Estudios Ambientales).

Durante este Gobierno las instituciones ambientales y las exenciones tributarias se han orientado a favorecer los *negocios ambientales*²⁷ de los grandes constructores de vivienda, de las empresas privadas de saneamiento básico y servicios ambientales, de los inversionistas madereros y forestales y del sector del turismo, de la biotecnología y de la minería y la energía, e incluso a los grandes negocios transnacionales de la conservación como Genomics y Conservation International. Mientras tanto, a las comunidades locales, cuando no se las margina totalmente, se les deja el papel de mano de obra o cualquier otro papel subsidiario en el circuito económico, mientras el patrimonio ambiental de la nación continúa su deterioro.

LA REFORMA A LA LEY 99: BOTANDO CORRIENTE

En Colombia, la Constitución de 1991 y la influencia de la Cumbre de Río 92 habían dejado señales positivas en la legislación ambiental y en la nueva institucionalidad del sector, particularmente plasmadas en la Ley 99 de 1993. Sin que esta Ley se hubiese desarrollado suficientemente se emprendió una profunda contrarreforma para adecuarla a las exigencias del capital. Ella se ha concretado durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Uribe. Algunos elementos que dan continuidad a este movimiento retardatorio se encuentran, por ejemplo, en el desmonte progresivo de los mecanismos de audiencia y consulta pública y la reducción y eliminación de requisitos para autorizar licencias ambientales a las operaciones de las empresas del sector de

24 Choudry, Azis, "Conservation International: privatizando la naturaleza y saqueando la biodiversidad", en: *Revista Biodiversidad* # 40, abril de 2004.

25 Andrade, Germán, "Selvas sin ley", en Andrade, G., et al, *Guerra Sociedad y Medio Ambiente*, Prisma Asociados, Bogotá, mayo 2004, p.115.

26 Ossa Escobar, Carlos, Contraloría pide reformar el SINA, correspondencia con el Presidente de la república. Página Web: www.contraloria.gov.co

27 Invest in Colombia Corporation, Coinvertir, *Colombia panorama y potencial de inversión*, presentación en Power Point, 2004.

hidrocarburos, de la gran minería y de las grandes obras de infraestructura, donde está principalmente concentrado el capital transnacional²⁸.

Otorgar facilidades para la explotación del patrimonio ambiental en favor de los intereses de las CTN ha sido una constante de esta contrarreforma. Un caso antológico fue el de la compañía estadounidense Occidental, autorizada para explorar petróleo en territorio ancestral del pueblo U'wa. Ya desde el ministerio de Cecilia López se hablaba a favor de esta autorización que finalmente otorgó el ministro Juan Mayr. Esto evidenció el oportunismo, deterioro y restricciones en la aplicación de los mecanismos de consulta contemplados en el convenio 161 de la OIT, acogido por la legislación nacional. Mostró que la reforma al código minero que aprobó el Congreso de la República a través de la Ley 685 de 2001, que además no prevé la presentación del diagnóstico ambiental de alternativas, ampara este tipo de decisiones.

Otro referente de continuidad han sido las fumigaciones intensivas de cultivos proscritos de coca y amapola en todo el territorio nacional, que ninguno de los ministros del Ambiente (hoy Mavdt) ha desautorizado.

Está claro, incluso para los funcionarios del Mavdt²⁹, que se dilapidó gran parte de los dos años transcurridos del gobierno de Uribe tratando de concretar una reforma a la Ley 99 de 1993. El Mavdt se propuso infructuosamente, entre otros asuntos, modificar aspectos financieros de la Ley, reducir el número de CAR y modificar sus consejos directivos, crear los Consejos de Cuencas Hidrográficas y adecuar las condiciones de las tasas de uso y retributivas a las posibilidades de su recaudación y a las exigencias de los empresarios, para lo cual presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 195³⁰. Las CAR no se reformaron a pesar de que, con raras excepciones, están afectadas por el clientelismo y la corrupción que hoy invade al conjunto del Estado y emerge de la Presidencia de la República. El Gobierno reculó en sus pretensiones, quizá para no perder la influencia sobre políticos regionales que usufructúan los

recursos del Estado y que serán soporte para la campaña de reelección presidencial.

Si bien la reforma a las CAR también hubiera reducido la presencia de las ONG ambientalistas de dos a un representante, ello no evitaba que este mecanismo, no sólo en el caso de los ambientalistas sino de toda la estructura de sus juntas directivas, siguiera en manos de personajes inescrupulosos, que a través de organizaciones de fachada o creadas directamente por las empresas hoy asaltan la representación, imponen sus intereses en el ordenamiento y uso del territorio, y se apropian del presupuesto institucional.

Otro aspecto de esta contrarreforma, en el que nos detendremos un poco, consistía en la creación de los Consejos de Cuencas Hidrográficas (CCH). Tal mecanismo, sobre el que el Gobierno persistirá con su proyecto de ley de aguas, en curso, se articulará en la estrategia de privatización del agua que se viene llevando a cabo soterrada y persistentemente³¹. Con los CCH se separaría al Estado de la función reguladora ce-

28 Según Coinvertir, Colombia es el sexto país de destino de la inversión extranjera directa –IED– en América Latina con 1.979 millones de dólares que representan el 4,2% del total de la región. Durante el primer semestre de 2003 la IED del petróleo era 21% y la de minería 27%, de un total de 935 millones de dólares. En la década de los ochenta, la inversión extranjera en Colombia se concentraba en el sector minero energético. Con el cambio de la política de inversión extranjera incluido en el paquete de reformas estructurales y del proceso de liberalización de la economía a comienzos de la década de los noventa, tuvo lugar una diversificación en los sectores receptores. Mientras en los años ochenta casi todas iban al sector del petróleo, en la década de los noventa otros pasaron a ser importantes destinatarios de capital foráneo en distintas industrias, como los de energía, comunicaciones y finanzas, todos ellos ligados al proceso de privatización y al desarrollo de nuevas tecnologías. A Diciembre de 2002 el sector con mayor inversión fue minas y canteras (incluyendo carbón) con US\$ 562 millones, seguido por transporte, almacenamiento y comunicaciones con US\$ 362 millones y financiero con US\$ 298 millones. Para el caso del nivel acumulado de inversión extranjera directa, en el año 2002, ésta provino principalmente de países como: Estados Unidos con una participación de 26%, España con 13%, Islas Vírgenes Británicas con 10%, Islas Caymán con 9%, Holanda con 7%.

29 Mavdt, Taller de expertos para la definición de los desafíos ambientales en Colombia, abril 22 de 2004. En este taller se vio el cambio de táctica del Ministerio, una vez se anunció la intención de someter al Congreso un proyecto de reelección presidencial.

30 Consideraciones de las ONG ambientalistas de Colombia Frente al Proyecto de Reforma a la Ley 99 de 1993.

31 Álvarez Roa, Paula, *El agua ¿un negocio?*, Censat Agua Viva, 2004, www.censat.org

diéndola a los usuarios, que al fin y al cabo son la gran industria, la agroindustria y las empresas de servicios públicos (hoy privatizadas o en camino de serlo).

Detrás de esta estrategia está también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que ha enfatizado la necesidad de transformar el paradigma en el enfoque del problema del agua y su manejo, fundamentándolo en la integridad de la cuenca y sus usos y orientándolo por las interrelaciones de la oferta y la demanda de los servicios ambientales. Ello es congruente con su estrategia ambiental fundamentada en "reconocer que la calidad del ambiente y los recursos naturales constituyen el capital natural que da sustentabilidad a largo plazo al crecimiento económico y la competitividad (...) el ambiente es un buen negocio donde la iniciativa y la inversión privada contribuye a su calidad y valorización"³².

La privatización del agua se cierne sobre nuestro patrimonio natural. Ya se dio en América Latina una primera oleada de ajustes hasta finales de los noventa que obligó a la apertura y a las privatizaciones. Ahora se emprende una segunda etapa dirigida a la integración hemisférica, con lirsas, Alca y TLC. Ya el Gobierno nacional anunció, a través de su ministro de Economía que se adelantará una nueva ola de privatizaciones; el presidente Uribe hizo lo propio cuando en su discurso ante el Congreso de la República, 20 de julio de 2004, afirmó el interés de privatizar el río Meta, vía de transporte que se articula a las grandes inversiones madereras que se esperan en la región.

La privatización del agua es un objetivo que las multinacionales avanzan en lograrlo. El agua es un negocio de 400 mil millones de dólares al año, el 40% del tamaño del negocio del petróleo. A finales de los noventa las empresas que negociaban con infraestructura e incluso petroleras, redireccionaron sus capitales para negociar con la sed. Suez Lyonnaise des Eaux (filial de Ondeo) y Vivendi S.A. (generales de Eaux), tienen acciones en empresas de más de 120 países, regulan el agua para cien millones de personas y diez mil clientes industriales. En el

2000 estas empresas embotellaron y comercializaron más de 24 mil millones de litros en el mundo, un 90% en envases no reciclables. Estas empresas están comprando tierras para acceder a los pozos y fuentes hídricas, y proyectan adquirir los sistemas hidrográficos integrales³³.

El Estado colombiano se apresta a facilitar este proceso. Según el Conpes 3253³⁴ el PND tiene un "programa de promoción de la participación del sector privado, los trabajadores y el sector solidario en los servicios públicos domiciliarios. Igualmente, considera la necesidad de masificar los servicios e incentivar la inversión a partir de esquemas regionales. De otro lado, en cumplimiento del artículo 6° del Plan Nacional de Desarrollo, fueron asignados a proyectos de inversión en agua potable y saneamiento básico 36,8% (\$368 mil millones) de los recursos de las Inversiones Regionales por Sectorizar. De este monto, \$121.024 millones serán utilizados como recursos complementarios para la estructuración de esquemas de vinculación de operadores especializados." Además "la Ley 788 de 2002 en su artículo 104 contempla un descuento tributario para empresas de servicios públicos domiciliarios que presten los servicios de acueducto y alcantarillado equivalente al 40% del valor de la inversión que realicen en el respectivo año gravable, en empresas de acueducto y alcantarillado del orden regional."³⁵ Las palabras hablan por sí mismas.

A QUIÉN SIRVEN LAS INSTITUCIONES AMBIENTALES

Sin duda, las historias del país revelan una tradición de apropiación violenta del territorio que ha traído destierro, aglomeración espacial en las

32 BID, Estrategia de ambiente, oct 28-2002, GN-2077-15.

33 Álvarez R., P., *ibid.*

34 DNP, Ddupre, Mavdt, Importancia estratégica del programa de Modernización empresarial en el sector de agua potable y saneamiento básico, Bogotá, D.C., 10 de noviembre de 2003, Conpes 3253.

35 DNP, Ddupre, Mavdt, Importancia estratégica del programa de Modernización empresarial en el sector de agua potable y saneamiento básico, Bogotá, D.C., 10 de noviembre de 2003, Conpes 3253.

ciudades y concentración del uso del patrimonio y los servicios de la naturaleza en manos de una élite nacional aliada del gran capital transnacional. En Colombia, el 1% de los propietarios posee el 55% de la tierra arable³⁶. La política del gobierno no ha impedido esta concentración, por el contrario, permite consolidarla y legitimarla.

Esta apropiación-distribución inequitativa ha traído una profunda pérdida de posibilidades de supervivencia y amenaza las pocas posibilidades de vida de los sectores más empobrecidos. La inequidad es tal que, mientras el 10% de los ricos recibe el 46% del total de los ingresos, el 10% de los más pobres recibe sólo el 0,8%³⁷. Por ello, mientras la economía concentradora busca expandirse y los sectores privilegiados ven lo ambiental como un asunto de calidad de vida, las mayorías lo ven como un asunto de supervivencia relacionado con sus carencias alimentarias, de salud, de vivienda, de servicios, de educación, etc. Sin duda, desde la perspectiva de la justicia ambiental y de los derechos de las futuras generaciones, el acceso desigual al uso de los servicios y recursos de la naturaleza es uno de los principales problemas ambientales de este país de pocos propietarios y muchos desposeídos.

Estas inequidades económicas y ecológicas conforman relaciones complejas con la distribución del poder político y burocrático. Poderes económicos espurios formados a lo largo de nuestra historia, unos amasados en la clandestinidad, otros brutal y públicamente adquiridos, disfrutan hoy del apacible privilegio de la legitimidad. Estos capitales se engendraron en simbiosis con expresiones políticas que les legitimaron y legalizaron. La política pervertida ha servido para legitimar el capital siempre ilícito; eso lo han sabido Aristóteles Onasis y Al Capone tanto como Pablo Escobar, Carlos Castaño o Ardila Lule. Las fuerzas políticas y burocráticas que encarnan estos intereses imponen como estructuras jurídicas e ideológicas hegemónicas aquellas que profesan y benefician a estos agentes económicos y sus aliados en las clases y sectores subordinados de la sociedad³⁸.

En Colombia, a la luz del reacomodo del poder económico y político se acondiciona una nueva juridicidad y una nueva institucionalidad para asegurar legalidad a la concentración ecológica y económica. Para asegurar esta distribución-exclusión en esta época de globalización se tejen en nuestro país vínculos entre capitales transnacionales y núcleos de poder económico tradicionales y emergentes, mafiosos y legales. Tal situación se acompaña de una redistribución de los poderes políticos y burocráticos, quizá por eso Salvatore Mancuso, actual jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), afirmaba al principio de este Gobierno que ellos poseen una representación considerable en el Congreso de la República. Son estos calanchines en el Congreso quienes tienen que legislar para beneficio de los grupos e intereses económicos que representan, así como para sus aliados transnacionales.

Las transformaciones jurídicas que tienen lugar buscan que estos capitales armonicen sus movimientos con las dinámicas transnacionales neoliberales, que como se ha dicho están adecuadas a las directrices de las grandes corporaciones y de las instituciones financieras multilaterales (IFIS), que han estado guiadas por el Consenso de Washington. Éste ha sido como una panacea orientando cómo los países deben tratar el déficit público, el gasto social, los impuestos, los aranceles, la inversión extranjera, las privatizaciones y otros aspectos que asegurarían la funcionalidad de la economía, las instituciones y las leyes respecto de los cambios globales del capital. Aún hoy, no obstante casi dos décadas perdidas por la economía regional, fun-

36 Christman, Daniel, et. al., *Andes 2000: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*; Council on Foreign Relations, New York, 2004.

37 World Bank, *Inequality Report*, 2003.

38 Hablando de cómo el capitalismo reconstruye su ideología moviendo su máquina cultural, especialmente los Mass Media dice Tomás Moulian: "Las operaciones de refuerzo de la dominación necesitan de creencias, producidas por manipuladores simbólicos. Uno de sus objetivos principales es valorizar lo existente, como normativo y no sólo como factual." *Socialismo del Siglo XXI*, Ed. LOM, 2000, Santiago de Chile, p. 37.

cionarios³⁹ y teóricos de la Banca Multilateral⁴⁰ invitan a llevar a fondo las medidas que no fueron completadas, entre ellas las reformas al sector ambiental.

Es en este contexto donde resulta más clara la contrarreforma a la Constitución del 91 y sus impactos colaterales en la institucionalidad y la legislación ambiental del país. La contrarreforma ambiental llevó a la "fusión" de Ordenamiento Territorial, Vivienda y Medio Ambiente en un solo ministerio, medida que fue rechazada por ambientalistas y ex ministros del Ambiente. Este debilitamiento de la institucionalidad ambiental alcanza su cenit cuando se nombran ministros y ministras ignorantes de los temas ambientales. A esta desinstitucionalización de lo ambiental se ha sumado la desaparición de la Unidad de Política Ambiental en el Departamento Nacional de Planeación, trasladando esta responsabilidad a instituciones de desarrollo. Tiene razón Daniel Samper al afirmar que "el antiguo ministerio hoy no pasa de ser mero ingrediente de un sancocho burocrático llamado Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial"⁴¹.

El debilitamiento del control normativo para favorecer la inversión extranjera y la consolidación de la concentración de la tenencia y distribución del patrimonio nacional puede alcanzar niveles aún mayores a raíz de las negociaciones del TLC. La posición de los negociadores colombianos⁴² es insistente en que el acuerdo debe limitar la aplicación de las normas ambientales del país de manera que se minimicen las posibilidades de incumplimiento con su contraparte, los Estados Unidos.

EL DESTIERRO Y EL FRACASO DE LA GUERRA

El ambientalismo es opuesto a la guerra, porque en ella la vida se menoscaba e infravalora. Pero la vida carece de sentido si no hay libertad, de ahí que libertad y vida sean los pilares de su ética. Los ambientalistas reconocen que la guerra, siendo causa de muchos de los actuales problemas ambientales, es también y antes que

nada, su consecuencia. La guerra colombiana, fundamentalmente rural, tiene raíces. El reciente informe del Pnud⁴³, aunque no agota las posibilidades de análisis, es un importante ejercicio para dilucidar los móviles de la guerra; por ejemplo, deja ver que las guerrillas son fruto de contradicciones irresueltas como la ausencia del Estado en las llamadas zonas de colonización, la falta de solución social a las causas de "La Violencia" durante el Frente Nacional y la negativa a una reforma agraria radical. Según este informe el Estado ha mostrado poca capacidad para proponer salidas estructurales y suficientemente democráticas. Sostiene que "el Estado fracasó porque fue incapaz de prevenir los alzamientos y ha sido incapaz de resolverlos en casi cuarenta años"⁴⁴.

Sin duda este hecho está atado a las limitaciones heurísticas del análisis oficial y a la elusión que se hace de la disputa ambiental en los motivos y efectos de la guerra, se suma a la falta de decisión para romper las ataduras con intereses que históricamente han sujetado al Estado. Así por ejemplo, el documento del Gobierno en la Mesa de Donantes en Londres presenta el desplazamiento como fruto del recrudescimiento de la violencia que, a su vez, sería fruto de "la creciente asociación entre las actividades de los grupos armados al margen de la ley, la producción y comercialización de drogas ilegales y la delincuencia común, además de la debilidad del Estado para prevenir y controlar el impacto de

39 Alberto Carrasquilla Barrera, 29 marzo 2004, BID, Asamblea de Gobernadores, Discurso del gobernador por Colombia en la segunda sesión plenaria: "En el período 2004-2005 el BID nos apoyará con préstamos relacionados con ajustes al marco regulatorio de los servicios públicos, con reformas que mejoren nuestra competitividad con el fin de hacer frente a los compromisos derivados de los próximos tratados de libre comercio, y con reformas que mejoren de manera sustancial la efectividad del Estado en la lucha contra la pobreza."

40 IDB-IIC, "After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America", Abstract, Milan, Italy, 2003.

41 *El Tiempo*, febrero 25 de 2004

42 Matriz de intereses de la negociación, p. 11 a 13

43 Ver. Cáp. I, Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia, Pnud, Sep., 2003.

44 *Ibid.* p 31.

estas acciones.”⁴⁵ Este ejemplo muestra cómo el fracaso del Estado se ha consistido también en limitación para representar los intereses de las mayorías, quedando secuestrado por minorías cuya responsabilidad es ocultada al desconocer que son los sectores que concentran la propiedad quienes, mediante la fuerza legítima del Estado e ilegítima de grupos armados privados a su servicio, y de grupos paramilitares orientados por sus propios intereses, concentran también el espacio, los ecosistemas y las oportunidades políticas y económicas. Dicho documento no muestra las causas de la violencia que sí insinúa el Pnud. El resultado de abstraer el papel de las élites es la negación de su compromiso con una salida negociada a la guerra. Los análisis inmediateistas y superficiales parecen un ardid para eludir los compromisos de las élites con las transformaciones y reformas necesarias para superar la guerra.

Si bien se puede afirmar que la guerra no ha sido un obstáculo para el desempeño económico colombiano, si se compara con países que sin guerra han tenido peores desempeños, la guerra sí ha contribuido a la destrucción de nuestro patrimonio ambiental y cultural. Así por ejemplo, en medio de la guerra se vienen destruyendo las selvas y afianzando la concentración de la propiedad y el sometimiento de los habitantes a relaciones de expropiación de su fuerza laboral, a relaciones gamonalistas que aseguran el dominio político de los terratenientes, o al destierro. Las selvas colombianas han sido depredadas para abrirle paso a los 35 millones de hectáreas que están dedicadas a la ganadería, incluidos los mejores suelos desde el punto de vista agrícola. Hoy, a pesar de que se mantiene una cobertura vegetal considerable —más de 60 millones de has. están cubiertas de selva, según el Ideam—, nuestro territorio ha sido deforestado y defaunado, amén del aniquilamiento de culturas aborígenes que hicieron posible la exhuberancia de formas de vida y estrategias de adaptación que hoy son apenas monumentos.

La guerra no ha detenido la economía pero ha impedido que el patrimonio del país se emplee en condiciones de equidad y sostenibilidad.

Mientras haya guerra, un pequeño grupo que azuza desde curubitos civiles y militares, legales e ilegales, y desde los intereses del capital, se arrogará la facultad de feriar el país hinchando sus arcas. Y a contramano, mientras haya guerra el destierro seguirá dejando una gran huella ecológica.

Estamos constituyéndonos en una sociedad nomádica, los desplazamientos y relocalizaciones internas, en la ciudad y el campo, entre regiones y hacia otros países, son fenómenos que llevan a nuevas configuraciones del paisaje, a nuevas demandas de bienes y servicios ambientales, a nuevos impactos sobre la estructura ecológica principal del país y de los sitios. El destierro, la migración y el éxodo son las consecuencias más desastrosas que nos deja esta guerra. El destierro mostró la inhumanidad y la fallida estrategia paramilitar de defensa de la institucionalidad. El destierro ha dejado a la insurgencia como el pez sin el agua, sin apoyo rural y en la marginalidad política. El destierro permitió concentrar la tierra en manos de antiguos terratenientes, ganaderos y narcotraficantes, vació las selvas y prepara estas regiones para nuevas estrategias de articulación productiva a las dinámicas del capitalismo, deja despejado el camino para los megaproyectos, para desarrollos agrocomerciales y forestales globales, para la oferta de servicios ambientales como el uso del paisaje al turismo internacional, las selvas a los sumideros de carbono y las aguas a los grandes emprendimientos agrícolas e hidroeléctricos.

La concentración de exiliados de tres y hasta cuatro generaciones incrementará la demanda de servicios ambientales (agua, aire, espacio, etc.) que será imposible satisfacer en condiciones de desigualdad distributiva estructural. A la pérdida de bosques nativos por los cultivos de uso ilícito, o su sustitución por una cobertura vegetal incalculablemente menos diversa, la erosión de los suelos, la destrucción de los sistemas de páramo y selva altoandina, que a su vez ocluye la capacidad de los ecosistemas para re-

45 Documento presentado por el Gobierno colombiano en la Mesa de Londres, junio 2003.

gular los ciclos hídricos, la mengua de los medios de vida ictiológicos y fáunicos, tendremos que seguir sumando desempleo, la carencia de ingresos económicos, las deficiencias nutricionales y educativas, la violencia doméstica y cotidiana, que acompañan el destierro.

Cuando este cuadro se pone en la perspectiva de las transformaciones climáticas globales y del papel atribuido a nuestro país en la división internacional de funciones ambientales en el modelo de bioacumulación, de las proyecciones de megaproyectos que impone la integración hemisférica, articulados a través del plan lirsá, del Apdea, del Alca y de los nuevos acuerdos de libre comercio en las órbitas bilaterales y multilaterales, las perspectivas realmente resultan de un gran riesgo para la supervivencia de las presentes y futuras generaciones de la mayor parte de nuestros compatriotas.

No está lejana una grave crisis. Las crisis ambientales son previstas incluso por el Pentágono que en un documento sobre cambio climático⁴⁶ describe los cambios ascendentes y descendentes de las temperaturas que conllevarán cambios en la disponibilidad agrícola y los recursos hídricos, cambios en las intensidades, frecuencias y orientación de las lluvias, los vientos y las corrientes marinas, y describe las destabilizaciones en el ambiente geopolítico que devendrán de esos impactos, la aparición de escaramuzas, las batallas y seguramente las guerras por el acceso y control de los recursos, de los depósitos de alimentos, de las fuentes hídricas, del suministro de energía para enfrentar la inundación de algunas regiones y el calentamiento de otras. Muestran, según evidencias paleontológicas, que un cambio abrupto podría traer repercusiones de centurias. La diferencia entre lo que advierte el Pentágono y lo que acá se aprecia son, probablemente, que los ambientalistas propugnan por salvaguardar el planeta y por un nuevo pacto social y de paz, y el Pentágono busca la manera como habrán de utilizar la crisis para acentuar la dominación y control que ejercen y habrán de ejercer.

Ahora bien, para finalizar, el ambientalismo no espera que sea la insurgencia quien pueda

romper con este calvario de apropiación y concentración de los ecosistemas y de los frutos del trabajo o defienda en nombre del conjunto de la sociedad el patrimonio ambiental de país, entre otras razones, porque su perspectiva está atada a enfoques desarrollistas, porque se encuentra entrampada directa o indirectamente en el engranaje de destrucción ambiental de la producción y erradicación de los cultivos proscritos, porque sus estrategias no incorporan una perspectiva ambiental integral, pero fundamentalmente porque el ambientalismo rehúsa los métodos armados de construcción de poder. Más bien es partidario de que puedan desplegarse iniciativas desarmadas de los sectores democráticos y de izquierda que responsablemente ofrezcan a la sociedad una propuesta política audaz que reconozca la dimensión ambiental en la construcción de la paz y la justicia, y aglutine a los sectores democráticos y populares. En tanto, la insurgencia tiene más bien la responsabilidad de superar las estrategias de guerra prolongada o de insurrección armada, mediante procesos de negociación política, para que pueda articularse y fortalecer el torrente social que hoy propugna por alternativas sociales, económicas democráticas y por transformaciones civilizatorias más radicales.

Las estrategias de paz tampoco pueden dejarse en manos de quienes con ardides enmascaran los intereses capitalistas que acá se critican, pues son ellos responsables de las causas de la guerra, se han beneficiado de ella y se aprestan a acaparar los beneficios que pueda traernos la paz. Los sectores democráticos, al rehusar las estrategias guerreristas, tienen la responsabilidad de

46 Peter Schwartz and Doug Randall, *An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security*, October 2003: "Diplomatic action will be needed to minimize the likelihood of conflict in the most impacted areas, especially in the Caribbean and Asia. However, large population movements in this scenario are inevitable. Learning how to manage those populations, border tensions that arise and the resulting refugees will be critical. New forms of security agreements dealing specifically with energy, food and water will also be needed. In short, while the US itself will be relatively better off and with more adaptive capacity, it will find itself in a world where Europe will be struggling internally, large number so refugees washing up on its shores and Asia in serious crisis over food and water. Disruption and conflict will be endemic features of life."

darle a las estrategias de paz un contenido político liberador y radicalmente transformador y democrático: un contenido ambientalista.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Se evidencia un esfuerzo ideológico de las estructuras de poder dominantes para deslegitimar a las fuerzas sociales y el pensamiento filosófico que ofrece alternativas radicales a la situación actual, mimetizándoles en su propia ideología, como sucede con el concepto de desarrollo sustentable y con el de participación, declarándoles obsoletos o asociándoles con el derrumbado comunismo y con los grupos armados subversivos.

Se reconoce una capacidad cada vez menor en las instituciones nacionales, entre ellas las ambientales, para expresar los intereses nacionales de manera soberana e independiente de los intereses de las grandes corporaciones transnacionales y de los conglomerados nacionales. El resultado son unas políticas sujetas a las estrategias hegemónicas de los Estados Unidos en la región, ajustadas a los intereses del gran capital multinacional y guiadas por los organismos financieros multilaterales que están igualmente a su servicio.

Las relaciones ambientales de las comunidades con su territorio y las comunidades mismas están siendo sometidas violentamente a las reglas y dinámicas del mercado, incluida su nueva faceta de biocomercio, bajo el dogma de la existencia de una mano invisible que logrará la protección y aprovechamiento del medio ambiente mediante una ecuación ganador-ganador.

La respuesta a las demandas de la población para que se respete su espacio, para que se les permita beneficiarse del patrimonio de la nación y para que se actúe con precaución, son transgredidas insistentemente, reprimidas violentamente o acalladas empleando leguleyadas, ardidés tecnocráticos, y falseando las certezas científicas.

Se padece un despojo y un destierro consuetudinario, efectuado de manera violenta, que

transfiere el patrimonio de la nación, de las comunidades y de las personas a manos de un reducido número de personas, y que ordena el territorio en función de economías insustentables, extractivas, erosivas y mafiosas, como es el caso del narcotráfico.

La guerra es un fracaso. No hay nada mejor para la democracia que la negociación política.

Debería llevarse a cabo una estrategia más comprensiva y rigurosa para el balance independiente de las políticas y gestiones ambientales del Gobierno, particularmente en sus impactos sobre los derechos humanos.

Luchas sociales en Colombia: Sí, pero no

Centro de Investigación y Educación Popular,
Cinep - Equipo de Movimientos Sociales



El alto de grado de popularidad que, según las encuestas, mantiene el presidente Álvaro Uribe Vélez, a dos años de su posesión, muestra que tanto su personalidad como su propuesta de seguridad democrática responderían a ciertas expectativas de parte de la población colombiana porque,

“Bajo el peso de la crisis, suele incubarse en el alma humana un anhelo mesiánico; un afán por encontrar caudillos salvadores que impongan sobre el caos la autoridad incuestionable del patriarca... Colombia no escapa a la tentación autoritaria. En medio de las bombas, las masacres, las torturas, los secuestros, los descalabros económicos y la incertidumbre ciudadana, se levanta de vez en cuando una voz que clama por un orden claro y transparente... Es Colombia un país fascinado con la fuerza”

Luis Carlos Restrepo, “El embrujo de la fuerza”,
Revista Número 2,
octubre-diciembre, 1993, 37.

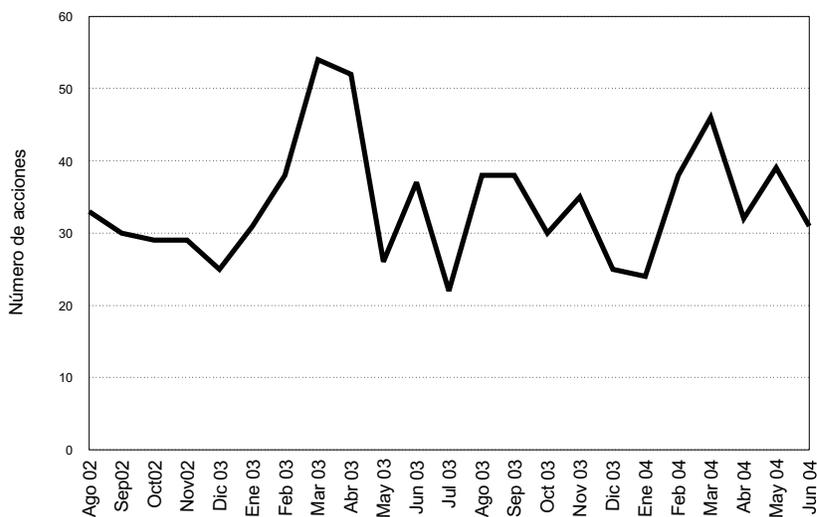
De ser esto una realidad, la política de seguridad democrática llegó en el momento preciso. La mano dura contra la subversión es aplaudida y la percepción de haber retornado al orden se evidencia en que, a pesar de la situación de violencia que se vive en algunas regiones del país, la paz dejó de ser una reivindicación de amplias mayorías, y las movilizaciones que la reclamaban han descendido. Las acciones emprendidas por las Fuerzas Armadas para brindar seguridad ciudadana (el control de las carreteras, la escolta de caravanas turísticas, el aumento de las deserciones de los guerrilleros, la disminución de los secuestros y de los ataques a poblaciones) responden más a la necesidad de seguridad personal que a la urgencia de encontrar caminos para llegar a una paz integral. A ello se suma la insistente negación gubernamental de la existencia del conflicto armado, sustituido en el discurso por una *lucha contra el terrorismo* que modifica la percepción acerca del *origen del caos* y avala la aprobación de herramientas necesarias para enfrentar

lo, como el Estatuto Antiterrorista, que modificó cuatro artículos de la Constitución del 91 y dio vía libre a la interceptación de telecomunicaciones y correspondencia, a los allanamientos y detenciones sin previa orden judicial, al empadronamiento y otorgó facultades de policía judicial a las fuerzas militares¹.

Parte de la opinión pública considera que la política pacificadora del gobierno ha contribuido a galvanizar el descontento social, así como el estilo de la actual Presidencia, más centrado en la administración directa de asuntos locales y regionales que en la discusión colectiva de los gran-

des problemas nacionales². Si, de una parte, la interlocución directa del presidente Uribe con la población a través de los consejos comunales despierta simpatías en algunos sectores sociales que no terminaban de aceptar el abandono y la distancia de las autoridades nacionales, de otra, contribuye a aumentar la desinstitucionalización y no da respuesta a las urgentes necesidades de pobladores de muchas regiones del país, que continúan recurriendo a las acciones sociales públicas para poner en conocimiento de las autoridades sus reivindicaciones y exigir su satisfacción³, como lo muestra la gráfica No. 1.

Gráfica No. 1
Comportamiento mensual de las luchas sociales
Agosto 2002-Junio 2004



1 Acto Legislativo 02 de 18 de diciembre de 2003, por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo, www.mindefensa.gov.co: Política de defensa.

2 Un analista político colombiano se refirió al primer mandatario como un "microadministrador" a quien se le ve en los consejos comunitarios siempre minucioso y trabajador, con deseos de mantener el control y a quien le no es fácil delegar (Jorge Leyva Valenzuela, "Los versos del capitán", *El Espectador*, 18 a 24 de julio de 2004, pág 6 A).

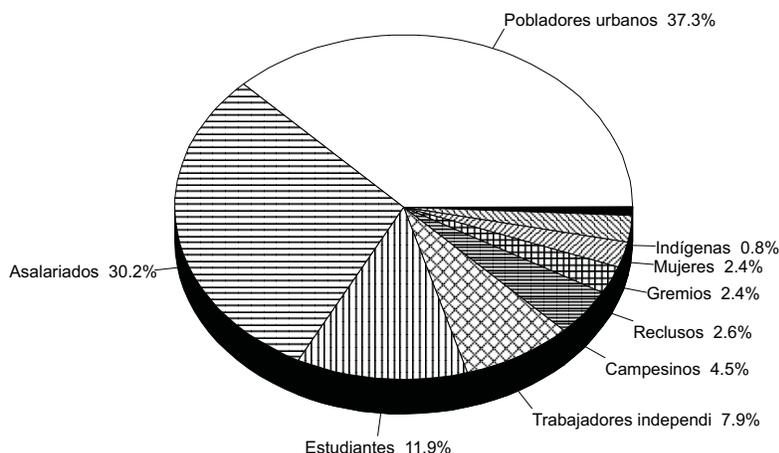
3 Y mientras la población civil recurre a la movilización social, los jefes paramilitares exigen en el Capitolio la presencia del Estado en las zonas ya conquistadas como condición para su desmovilización (Héctor Abad Faciolince, "Paras en el Congreso", *Revista Semana*, N° 1.161, 2 a 9 de agosto de 2004, págs 28 a 32, y "Obras son amores...", *Revista Cambio*, N° 579, 2 a 9 de agosto de 2004, págs 26 a 28).

Durante el segundo año del gobierno de Uribe Vélez, las luchas sociales⁴ se han mantenido en un promedio mensual de 30 y se han concentrado más que todo en actos callejeros urbanos, en medio de los cuales, los manifestantes demandan un territorio donde puedan desarrollar a plenitud su vida cotidiana, se satisfagan sus necesidades colectivas y se les proteja el derecho de vivir... en paz. Las protestas laborales presentan una tendencia al incremento. El mayor número de conflictos laborales (el 69%) se presentó, como en años anteriores, en el magisterio y la salud pública. Los empleados estatales siguen siendo el principal sector económico que realiza huelgas en el país, con dos excepciones importantes: la de trabajadores de la Frontino Gold Mines y de las fincas bananeras. La mayoría de las huelgas

sigue teniendo en la retención salarial el motivo más relevante (el 58% del total), en tanto que los conflictos dirigidos a rechazar políticas gubernamentales, movilizan al mayor número de trabajadores (el 76% del total).

La lucha social en el campo mantiene la tendencia decreciente que se observa desde comienzos del presente siglo. La disminución de las luchas agrarias en el gobierno de Uribe ha llegado casi al 50%, con respecto al promedio anual registrado durante la administración anterior. Los mayores represores de las demandas y anhelos de los campesinos siguen siendo el conflicto armado interno, la disputa de los grupos ilegales por el dominio territorial de vastas regiones, los éxodos que, según registra la prensa, alcanzan un promedio de tres por mes⁵.

Gráfica No. 2
Participación de los actores en las luchas sociales
Agosto 2003-Junio 2004



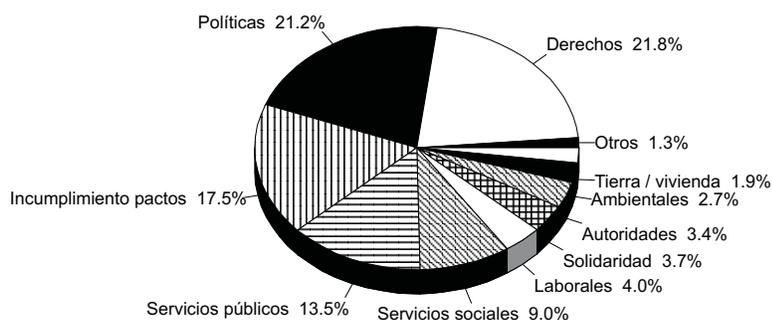
4 Según los registros de la Base de Datos de Luchas Sociales de Cinep. Los datos subsiguientes también proceden de la misma fuente.

5 Por éxodo se entiende el desplazamiento interno forzado y colectivo, de más de diez familias provenientes de un espacio común, en un mismo tiempo. Aunque en 2003 se redujo el número de desplazados, 250.000 personas fueron desplazadas de sus parcelas, razón que lleva a Colombia a ser responsable del 10% de todos los desplazamientos que ocurren anualmente en el mundo y los tres millones de personas desplazadas ubican al país como el tercero con mayor número de desarraigados, sólo superada por Sudán y el Congo (Informe Anual del Comité de Estados Unidos para los Refugiados 2003, reseñado por *El Tiempo*, 25 de mayo de 2004, págs. 1 y 10).

La protesta social continúa siendo motivada principalmente –como desde hace casi una década– por la violación de los derechos humanos y el rechazo a las políticas públicas. El incumplimiento de pactos es el motor de lucha de los asalariados, pero también ha movilizó a desplazados y a reinsertados en el último año. Los servicios públicos y sociales y

los problemas ambientales ocupan un lugar significativo entre los motivos de la protesta urbana, mientras las demandas por tierra y vivienda llegaron al punto más bajo en este segundo año de la administración Uribe, pero no precisamente porque se esté en camino de paliar el déficit habitacional o de afrontar una redistribución de la tierra.

Gráfica No. 3
Motivos de las luchas sociales
Agosto 2003-junio 2004



A los motivos de protesta por violación del derecho a la vida y a la libertad, ahora se suman aquellas medidas de la política de defensa y seguridad democrática, que han ocasionado detenciones masivas y, en algunos casos, arbitrarias, como lo registró, en diciembre de 2003 el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos: de un total de 6.038 personas detenidas, el 80% correspondió a detenciones masivas y el 65% a arrestos arbitrarios⁶.

Todas las acciones colectivas realizadas por mujeres y reclusos en el último año fueron motivadas por la exigencia de protección de derechos. Las primeras continúan realizando plantones semanales para insistir en su petición de llegar a un acuerdo humanitario que permita la liberación de los secuestrados. El Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer fue conmemorado con una marcha nacional hacia Putumayo para solidarizarse con su población, afectada tanto por la fumigación de cultivos de uso ilícito

como por la violencia, dos causas del desplazamiento, del cual, la mitad corresponde a mujeres⁷. En el Día Internacional de la Mujer se realizaron marchas para exigir a alcaldías y gobernaciones ejecutar programas y proyectos de equidad e incluir en los planes de desarrollo municipal sus demandas: igualdad, paz, libertad y respeto, y al Gobierno nacional, atender la grave crisis humanitaria de los desplazados.

Los reclusos de varias cárceles del país recurrieron a los mítines para denunciar las penosas condiciones carcelarias en que viven: carecen de servicios de salud, de recreación, la higiene en los centros de reclusión es deplorable y las direcciones de los penales les restringen derechos inviolables. Los extraditables reclusos en cárceles de alta seguridad realizaron huelgas de hambre contra la posibilidad de ser enviados a los Estados Unidos y, junto con sus

6 www.prensarural.org, consultada el 20 de junio de 2004.

familiares, exigieron respeto al debido proceso y revisión de pruebas por la Corte Suprema de Justicia.

El 55% de las protestas campesinas e indígenas registradas durante el segundo año de la presente administración tuvo su origen en las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario –cifra que se incrementó en 13 puntos con respecto al primer año del actual Gobierno cuando el 42% de las protestas tuvo este motivo y ya superaba el número de acciones por derechos humanos realizadas durante el cuatrienio de Andrés Pastrana–. En las zonas de rehabilitación y consolidación de Sucre, Bolívar y Arauca, organizaciones sociales denunciaron detenciones masivas y arbitrarias y varias comunidades rurales de Urabá, Cauca, sur de Bolívar, Arauca y el pueblo indígena U´wa, apelando a la objeción de conciencia, se declararon en ruptura con el sistema judicial colombiano, para rechazar las detenciones arbitrarias de ciudadanos acusados de colaborar con los grupos rebeldes y crearon, en diciembre de 2003, la “Red de comunidades en ruptura y resistencia”. Dieciséis gobernadores de los cabildos del norte del Cauca conformaron un tribunal que juzgó⁷ a miembros de una unidad militar, a quienes responsabilizaron de darle muerte a un comunero del resguardo Olmedo, el 31 de diciembre de 2003, en un retén instalado en una carretera del resguardo Huellas de Caloto, acto con el cual reclamaron el derecho a la vida y a hacer justicia dentro de sus territorios, según su propia tradición. En Sibundoy (Putumayo) se realizaron vigiliyas y actos religiosos para exigirle a los guerreros respeto a la población civil; en el Bajo Atrato (Chocó), comunidades campesinas, afros e indígenas, navegaron por el río para exorcizar el dolor producido por la guerra y para demandar a los grupos armados el cese del bloqueo económico al que han sometido a las comunidades desde 1996. En Santa Rosa del Sur (Bolívar), entre banderas blancas y multicolores los campesinos realizaron una marcha en busca de diálogos con la guerrilla para la liberación de personas secuestradas y en Quinchía (Risarcaldá), en medio de los actos religiosos para dar

sepultura a las víctimas de un grupo de autodefensas, los campesinos demandaron el cese de la violencia y denunciaron el “toque de queda” proclamado por los paramilitares en la región. A estos hechos se suma el fenómeno del emplazamiento de poblaciones enteras por los grupos armados ilegales, calificado por miembros del Comité de Derechos Humanos de Antioquia, como “campos de concentración”⁸, para el caso del corregimiento de Aquitania (municipio de San Francisco) donde 20 mil personas estaban encerradas por los sembrados de minas antipersonales y las amenazas de las Farc. Algo similar ocurre en corregimientos del Valle del río Cimitarra, en el Magdalena Medio, amenazados por grupos paramilitares. Estos hechos han producido varias caravanas de ayuda humanitaria a los sitios de emplazamiento, para brindar solidaridad a la población amenazada.

Los desplazados han venido cobrando visibilidad en el contexto de las luchas sociales desde el segundo quinquenio de los años noventa. Las razones de sus protestas no son otras que el despojo de sus territorios, la pérdida de sus bienes, la petición de la ayuda humanitaria necesaria para resistir ante la situación excepcional a la que han sido sometidos, el reclamo del reconocimiento pleno de sus derechos y el retorno a sus tierras en condiciones de seguridad, y aquellos que debieron optar por quedarse en las ciudades protestaron en dos oportunidades para exigir apoyo económico mediante proyectos viables y el pago de subsidios y arrendamientos, a cargo de la Red de Solidaridad. Pero las condiciones de vida de las personas en situación de desplazamiento puede haber empeorado durante este Gobierno, porque el presupues

7 Simultáneamente, colombianos residentes en Barcelona y Madrid (España) llevaron a cabo marchas de solidaridad con esta movilización.

8 Esta es la tercera acción que registra la prensa desde 1996, cuando las comunidades indígenas de Jambaló reclamaron por el asesinato del alcalde de este municipio, condenaron a guerrilleros de una columna del ELN y lograron que este grupo armado se retirara del resguardo y expulsaron a varios indígenas implicados en los hechos de violencia. El segundo juicio indígena se registró en Tóez en 2001, por la muerte de un líder comunitario del resguardo y señaló como culpables a los comandantes del sexto frente de las Farc.

9 *El Colombiano*, 30 de abril de 2004, pag. 2 A.

to asignado a la Red de Solidaridad para el año 2003 disminuyó en un 87%, respecto a total asignado en el 2001¹⁰, con el cual sólo se podría atender alrededor del 22% de los desplazados registrados por la Red en el año 2004¹¹. En una década, tan sólo se han beneficiado 1.740 familias en la adquisición de tierras para la estabilización de la población desplazada, cifra que no alcanza al 1% de esta población, situación que empeora al tener en cuenta que en el año 2003, el 76% de los hogares desplazados era propietario de predios, de los cuales el 60% tenía casa y parcela¹².

Para los pobladores urbanos, la defensa de los derechos fundamentales constituyó el segundo motivo de sus protestas (28% del total de las luchas urbano regionales), aunque se muestra un ascenso de 4 puntos porcentuales con respecto al año anterior. A través de sus movilizaciones les exigen a los guerreros no continuar asediando y acibillando a la población civil, no involucrar a los niños en el conflicto armado ni vejar a las mujeres para amedrentar a la población. Protestan contra las detenciones masivas; contra los atentados terroristas en el corazón de ciudades y poblados, contra las desapariciones, secuestros y asesinatos de dirigentes políticos locales (los exalcaldes de Buga y Riofrío, Valle; los alcaldes de Soledad y Santo Tomás¹³, Atlántico).

En algunas regiones de influencia paramilitar se han producido acciones colectivas que han escapado a su control, como las realizadas por habitantes de Casanare en Monterrey contra los enfrentamientos entre las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá y las Autodefensas del Casanare, y la protesta de San Pablo (Bolívar) —que derivó en disturbios— ocasionada por el asesinato de un comerciante a manos de paramilitares.

Otras protestas que han tomado la bandera de los derechos humanos y la paz, ponen en evidencia la polarización social y política que padece el país, que algunos sectores sociales perciben como un pulso entre dos bandos: quienes quieren la paz sobre la base de la verdad, la justicia y la reparación y quienes apoyan el esta-

do de guerra como vía para llegar a la paz. Tales son los casos de la marcha llevada a cabo en Barrancabermeja en contra de las ONG nacionales y extranjeras y del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y el choque entre dos manifestaciones de distinto signo en la Plaza de Bolívar el 28 de julio, mientras 3 jefes de las autodefensas hablaban en la Cámara de Representantes.

El segundo motivo de movilización social durante el periodo que se está observando lo constituyen las políticas gubernamentales. La batalla contra el referendo concentró durante meses enteros las energías de distintos sectores sociales y políticos y la abstención activa triunfó a pesar de que el presidente Uribe promovió el referendo como una herramienta de “lucha contra la corrupción y la politiquería”. Las reformas tributarias del actual gobierno no han contribuido a desactivar la bomba de la deuda pública¹⁴ —que se concentra en el Gobierno Central— pero sí han motivado movilizaciones ciudadanas, así como la ley de alternatividad penal y el Estatuto Antiterrorista propuestos por Uribe Vélez. Los procesos de desmovilización de paramilitares y de reinserción de guerrilleros han suscitado distintas reacciones: el primero (de miembros del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas) contó con dos marchas juveniles de apoyo en Medellín, mientras los reinsertos realizaron tres protestas por el incumplimiento de los planes de reinserción, ante las cuales el ministro de Gobierno adujo que los problemas se habían presentado porque la cantidad de guerrilleros desmovilizados excedió el número esperado.

Las negociaciones de tratados de libre comercio han suscitado protestas en distintos sec-

10 Codhes, *Informe anual 2003*.

11 *El Colombiano*, 20 de junio de 2004, pág. 11 A.

12 Codhes, *Informe anual 2003*.

13 Cuatro días antes del asesinato del alcalde Nelson Mejía, perpetrado en abril de 2004, los habitantes del municipio habían realizado una marcha de protesta contra su destitución, luego de haber sido acusado por el Juzgado Penal del Circuito de Soledad (Atlántico) de prevaricato por acción.

14 Según el subdirector de Crédito Público, Javier Rendón, la deuda pública equivale al 52,5 % del Producto Interno Bruto (*El Tiempo*, 30 de julio de 2004).

tores sociales, entre las cuales la más publicitada fue la encabezada por congresistas en Cartagena, durante la primera ronda de negociaciones del TLC. En abril de 2004, la red Vía Campesina¹⁵ convocó a una jornada de protesta continental para rechazar los acuerdos de integración comercial –Alca y TLC–, bajo la consigna “Globalicemos la lucha, globalicemos la esperanza”, en la cual participaron diversas organizaciones sociales del país.

Las medidas de política agraria coparon el 20% de las luchas en el campo. Los campesinos de zonas de cultivos de uso ilícito, en particular de la Sierra Nevada de Santa Marta y La Gabbra (Norte de Santander) protestaron contra las fumigaciones de estas áreas y de los parques naturales. Según los campesinos cocaleros, las fumigaciones atentan contra la seguridad alimentaria, el medio ambiente y la salud. Cifras oficiales sostienen que 2.2 millones de hectáreas de bosque natural han sido destruidas en el último año en el país para cultivar ilícitos – que se han extendido a nuevas regiones– y se han reducido las siembras en un 16%. El Gobierno espera fumigar 130 mil hectáreas en 2004¹⁶, con lo que se niega la posibilidad de la sustitución de cultivos y los planes de desarrollo regional sostenible, y se producirán graves consecuencias ambientales y nuevos desplazamientos de población.

Las medidas de reestructuración de empresas públicas impuestas en junio de 2003, dirigidas a racionalizar plantas de personal, flexibilizar el contrato de trabajo y desmontar los regímenes prestacionales especiales, no sometidos a las normas de las Leyes 50 de 1990 y 100 de 1993, no han podido ser reversadas por las demandas legales elevadas por los sindicatos ni por las acciones colectivas convocadas por las centrales sindicales, entre las que se cuentan dos movilizaciones laborales de alcance nacional desarrolladas en las principales ciudades el 12 de agosto de 2003 y el 26 de febrero de 2004.

La huelga de Ecopetrol, llevada a cabo en abril de este año y liderada por el sindicato de los trabajadores petroleros (USO), exigía al Gobierno revisar el decreto 1760, que reestructu-

ró la entidad y puso término al régimen especial de seguridad social que existía desde los años 50 del siglo pasado. Tuvo una duración de 29 jornadas hábiles y en ella participaron cerca de 4.000 empleados. Fue declarada ilegal por el Gobierno y caló poco en la opinión pública, salvo en Barrancabermeja y otros centros petroleros. Con la ayuda de la Iglesia católica y de algunos miembros del Congreso Nacional –que en pleno esquivó la discusión de la política petrolera estatal–, los huelguistas lograron que en el acuerdo final de las partes se introdujeran compromisos puntuales de Ecopetrol en lo que hace a contratos de exploración y explotación, con el criterio de defender a la empresa de las apetencias del capital extranjero. Los 248 huelguistas que fueron despedidos por motivo del conflicto entraron a resolver su situación inmediata a través de un comité de arbitramento de las partes, que decidirá sobre jubilaciones o permanencia en su cargo de cada uno de los afectados por el despido. Los trabajadores antiguos de la petrolera continúan bajo el régimen de la convención colectiva de trabajo, y las reformas se aplican exclusivamente a los empleados que hayan sido recibidos con posterioridad a la expedición del decreto 1760 (junio de 2003).

Por su parte, los 16.000 trabajadores del banano de la región de Urabá se vieron obligados a cesar actividades durante trece jornadas hábiles, en un esfuerzo de impedir que las empresas comercializadoras de la fruta revisaran a fondo el régimen de contratación colectiva que había sido conquistado por los asalariados desde los años 70 del siglo pasado y sustituirlo por la contratación temporal y precaria “para ciertos servicios”. La confrontación, signada por el retiro de las plantaciones colombianas de la multinacional Chiquita Brands y por los

15 Vía Campesina es un movimiento mundial de organizaciones de mujeres rurales, campesinos, campesinas, pequeños agricultores y agricultoras, trabajadores y trabajadoras del campo, pueblos indígenas y afrodescendientes, de Asia, Europa, América y África. Esta red se propone reafirmar la defensa de las culturas y el derecho a continuar existiendo como campesinos y pueblos con identidad propia.

16 *El Tiempo*, 25 de junio de 2004.

problemas de competencia de mercados creados por los proyectos de los tratados Alca y TLC, no logró cambiar la determinación de los patronos, aunque evidenció la capacidad del sindicato de la industria agropecuaria para adelantar una lucha de esas proporciones en un territorio férreamente dominado por grupos paramilitares.

También han sido motor de movilización social aquellas políticas gubernamentales percibidas por la población como tendientes a profundizar los procesos de privatización de los servicios públicos y sociales (la educación, a través de la concesión y fusión de colegios y los sistemas de crédito universitario que tienden a la autofinanciación, y la salud, debido a la crisis que atraviesa la red hospitalaria pública, en particular en Santander, Norte de Santander, Caldas y la Costa Atlántica, donde varios hospitales públicos han sido cerrados y otros están en turno de serlo), y la construcción de obras de infraestructura (la imposición de peajes para el mantenimiento de la red vial o para la construcción de vías que están en fase diseño, bajo el argumento de que el Gobierno Nacional no cuenta con recursos suficientes y deberán contribuir a su financiación tanto los fondos municipales como los ciudadanos, cuyo mejor pero no único ejemplo es el "peajito social" contra el cual se realizó un paro cívico regional y varias movilizaciones en cuatro municipios del norte del Valle de Aburrá).

La corrupción y los desvíos de dineros con determinada asignación han sido objeto de reclamos por parte de algunos sectores sociales. A pesar de los escándalos de entidades públicas, la movilización social por efectos de la corrupción se presenta en ámbitos locales (trabajadores y estudiantes del Sena que han denunciado desvíos presupuestales de la entidad y la entrega a particulares de algunas sedes; estudiantes y padres de familia denunciaron nombramientos clientelistas de maestros antes de las elecciones de alcaldes y gobernadores, época en la cual también se llevaron a cabo manifestaciones de protesta contra el trasteo de votantes e irregularidades en las inscripciones electorales).

Otro motivo importante de las luchas sociales llevadas a cabo durante en el segundo año del gobierno de Uribe, y el más significativo para los pobladores urbanos (ocupa el 43% del total de sus demandas) lo constituyen los servicios públicos domiciliarios que, en la medida en que se han ido dejando en manos privadas, ha convertido a los usuarios en "clientes que solicitan una atención eficiente". La provisión de medios de consumo colectivo deja de ser cada vez más una función estatal, mientras aumenta su papel como fuente de conflicto social urbano¹⁷. Las demandas por estos servicios, unidas a las protestas por problemas ambientales y sanitarios coparon el 43% del total de luchas de los pobladores urbanos. La contaminación aérea y acuífera por mal manejo de aguas residuales y basureros a cielo abierto, el proyecto del Ministerio del Medio Ambiente de eliminar 160 toneladas de plaguicidas provenientes de El Copey (Cesar) —donde sus pobladores rechazaron la idea de hacerlo en ese municipio— en el horno cementero de Nobsa (Boyacá); el macroproyecto para dotar de agua a Bucaramanga en detrimento de las fuentes de agua de las regiones de donde se extraerá el recurso hídrico, las fumigaciones de cultivos de uso ilícito en parques naturales, la contaminación del embalse del Muña (Cundinamarca) convertido en foco de infecciones respiratorias y de plagas y la construcción de proyectos urbanísticos en zonas consideradas de reserva ambiental y paisajística, han convocado protestas en las cuales se exige el derecho a un ambiente sano y se reivindica la protección de la naturaleza.

La defensa del derecho a la salud ha estado a la orden del día en varios lugares del país. Al parecer se aprendió la lección que la capital del país dio al resto del país, tras el cierre de los Hospitales de la Hortúa¹⁸ y el Lorencita Villegas de Santos¹⁹. Las movilizaciones de estudiantes

17 Como lo han expresado algunos mandatarios locales ante el ascenso de las protestas por cortes de fluido eléctrico, suspensión del servicio de acueducto, desmonte de los subsidios y violación de acuerdos por parte de las empresas prestatarias, tras haber reestructurado las deudas morosas de clientes y usuarios ilegales.

de medicina y de usuarios de los servicios de salud prestados por hospitales regionales y universitarios son una muestra de la preocupación de la población colombiana por el futuro de la red hospitalaria del país y las muertes por fiebre amarilla contribuyeron a prender las alarmas en los temas de producción de vacunas y de campañas de vacunación.

En este periodo las luchas por vivienda y tierra fueron protagonizadas por desplazados. Las primeras sólo alcanzaron el 3,5% de las llevadas a cabo en ciudades (invasiones de suelos urbanos en Medellín y Pereira) y las segundas el 10% del total de las campesinas e indígenas. En el presente año, mediante la extinción de dominio de 200 mil hectáreas de tierras de narcotraficantes, el Gobierno contempla facilidades y subsidios para el acceso a la tenencia a campesinos sin tierra²⁰. Este proceso y la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) para la estabilización de los asentamientos de pequeños productores en áreas de colonización, contempladas en la ley 160 de 1994, contribuirían a neutralizar la concentración de la propiedad y a fortalecer a las sociedades campesinas, reconociéndoles sus derechos ciudadanos. Con esto coincide la Convergencia Campesina, Indígena y Negra, que articula a diversas organizaciones del campo, dispuestas a defender el Mandato Agrario, presentado al gobierno nacional en el 2003, que demanda el derecho a la vida digna, a la tierra y a la soberanía alimentaria.

En síntesis, durante el segundo año del gobierno de Uribe se observa un leve ascenso del conjunto de las luchas sociales, comportamiento similar al de otros cuatrienios presidenciales: durante el primer año, un cierto repliegue de la movilización, ya sea por las expectativas generadas por un programa de gobierno que anuncia reformas en algunos ámbitos de la vida social y de la esfera política o por temor a medidas encaminadas a reprimir la protesta. Y a partir del segundo año, un ascenso de las acciones reivindicativas que exigen el cumplimiento de las promesas gubernamentales, la solución a problemas de vieja data, el cese de las limitaciones a las libertades ciudadanas y ponerle fin a la violencia,

que en el último año ha recrudecido contra los indígenas, los sindicalistas y gobernantes locales.

En ese ir y venir de la movilización social, no puede afirmarse con tanta nitidez cuáles actores sociales se han fortalecido, y cuáles se han debilitado. Sobre todo por cuanto, quizás como no sucedía desde las tristemente célebres épocas de la administración de Julio César Turbay Ayala, la política de seguridad del actual mandatario ha generado una sensación colectiva en muchos movimientos sociales de que se asiste a una cacería de brujas, frente a la cual la prudencia aconseja no mostrarse y, de paso, cuestionar la afirmación que años atrás hacía el hoy Comisionado de Paz: los colombianos somos descreídos pero estamos embrujados?²¹.

18 Este hospital tiene capacidad para atender todas las especialidades de cuarto nivel, representadas en servicios de cuidado directo a pacientes hospitalizados; urgencias; salud mental; unidad de cuidado intensivo con 20 camas dotadas y debidamente sistematizadas; rehabilitación; imágenes diagnósticas; unidad renal, con 15 máquinas nuevas, planta física de 504 camas. Durante 436 años, el hospital de La Hortúa brindó servicios a millones de colombianos pobres a bajos costos o, en la mayoría de los casos, de manera gratuita hasta diciembre de 2000, cuando fue atendido el último paciente y se cerraron las puertas del centro asistencial. La 'anemia' financiera, sus altos costos laborales, la indecisión política de las autoridades del sector, la ausencia de definición jurídica, la ampliación de la oferta hospitalaria en Bogotá, y el cambio del esquema de aseguramiento en salud propiciado por la Ley 100 de 1993, terminaron un ciclo de más de cuatro siglos de historia (*El Espectador*, 30 de agosto de 2004, versión electrónica). Sin embargo, tras casi cuatro años de cierre y de su ocupación por parte de los trabajadores que no aceptan su liquidación, la propuesta de reapertura hecha por la actual administración distrital puso nuevamente sobre el tapete el debate sobre su viabilidad.

19 A finales de 1999, sobre muchos de los hospitales pertenecientes a la red hospitalaria pública y privada se cernía la amenaza de cierre por la aguda crisis presupuestal que afrontaban. Para muchos, la razón de esta crisis no es otra que la imposición de la Ley 100 de 1993, que introdujo una nueva lógica en el financiamiento de los hospitales públicos —el autosostenimiento—, al pasar del subsidio a la oferta (los dineros llegaban directamente al hospital para su funcionamiento anual) al subsidio a la demanda (los hospitales sólo reciben dinero por el pago de los servicios). Así, los hospitales, convertidos en empresas, debieron diseñar y ejecutar estrategias en la lógica de mercado, y poner énfasis en lo financiero y no en lo sanitario. El Hospital Lorencita Villegas de Santos fue uno de los tantos que no pudo superar su crisis presupuestal y el gobierno nacional expidió el 28 de julio de 1999, el Decreto 1369, mediante el cual se concedió permiso para cerrar el hospital como una empresa de servicio público y para cancelar todos los contratos de trabajo. Dando cumplimiento a esta disposición, a partir del 30 de julio de 1999, se cerraron las puertas de este hospital (Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia, "Liquidación del Hospital Infantil Lorencita Villegas de Santos, en viacrucis para sus trabajadores", *Revista ANEC*, Edición N° 56, en www.anec.org.co).

20 www.ipsnoticias.net

21 Luis Carlos Restrepo, "El embrujo de la fuerza", *Revista Número*, 2, octubre-diciembre, 1993, 39.

¡Como el cangrejo!

El Gobierno frente al desplazamiento

Consultoría para los Derechos Humanos
y el Desplazamiento - Codhes



E

ste artículo analiza en trazos generales el actual enfoque gubernamental de la política pública sobre desplazamiento forzado, así como el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario. Por último, se señala la oportunidad y el reto de configuración positiva de dicha política pública, planteados en la Sentencia T-025 de 2004 por la Corte Constitucional.

Los análisis sobre la respuesta gubernamental a la crisis social, humanitaria y de derechos humanos por la que atraviesa Colombia, coinciden en señalar que uno de los indicadores más preocupantes de esta crisis es la divergencia entre la política pública referida al desplazamiento forzado y las reales dimensiones del fenómeno (Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional).

Los análisis sobre la respuesta gubernamental a la crisis social, humanitaria y de derechos humanos por la que atraviesa Colombia, coinciden en señalar que uno de los indicadores más preocupantes de esta crisis es la divergencia entre la política pública referida al desplazamiento forzado y las reales dimensiones del fenómeno (Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional).

Más de tres millones de personas han sido desplazadas desde 1985, y hoy miles de personas están confinadas (Codhes, 2004a). En este contexto, no es admisible que siendo el desplazamiento forzado un problema de humanidad, un estado de emergencia social y una tragedia nacional¹, no reciba una respuesta estatal y social adecuada.

Si bien es cierto que el "estado de cosas inconstitucional"² en materia de atención a la población desplazada –formalmente declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004– no es producto de la omisión o de la acción de una entidad o institución en par

1 Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia SU-1150 de 2000.

2 La Corte Constitucional ha definido el estado de cosas inconstitucional como la "vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural". Sentencia T-025 de 2004.

ticular, es claro que en los dos años del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se ha profundizado y ampliado la distancia entre las previsiones normativas y la respuesta gubernamental al problema. En efecto, este Gobierno, tanto por acción como por omisión, ha dilatado una brecha que, en principio, es resultado de factores estructurales.

Así, el estado de cosas inconstitucional es también consecuencia de una gestión gubernamental que, como veremos, ha respondido al desplazamiento forzado con el desmonte o el desconocimiento de referentes normativos constitucionales y legales estrechamente vinculados con el cumplimiento de obligaciones y compromisos estatales contraídos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Por ello, preocupa sobremedida la profundización de la crisis humanitaria, así como la anulación, suspensión, restricción o postergación de las condiciones, garantías y oportunidades necesarias para la realización de los derechos humanos, que son, en últimas, el presupuesto de una paz justa, duradera e incluyente.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez se ha empeñado en desestimar las diversas recomendaciones³ de organismos intergubernamentales encargados de velar por el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos mencionados (Naciones Unidas, 2004a: párrafos 16 y 34 -36), al tiempo que ha promovido una política de cooperación en la cual corresponde a la comunidad internacional proporcionar los recursos necesarios para salir de la crisis humanitaria y de derechos humanos (Codhes, 2004c).

Esta política de cooperación se basa en la consideración según la cual la comunidad internacional debe asumir la responsabilidad primaria que le compete al Estado colombiano. En este contexto, resulta revelador que el esfuerzo estatal sea históricamente subsidiario frente a la ayuda proveniente de la cooperación internacional, como lo muestran diversas fuentes⁴.

Adicionalmente, el Gobierno confía en que la población afectada halle las soluciones a sus problemas a través de la autogestión (Codhes,

2004 c). Esta perspectiva es una limitante que refuerza aún más la percepción de que la política pública es poco clara y fragmentaria. Es sintomático que luego de casi dos años de Gobierno, no se cuente con una versión pública del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, y que no se haya realizado un proceso de rendición de cuentas sobre los retornos promovidos por el Gobierno nacional, en el que se den a conocer las condiciones de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad de los retornos, y se presenten las estrategias para garantizar la no repetición de los hechos que dieron lugar al desplazamiento⁵. La inexistencia de dicho proceso resulta inexcusable si se parte de considerar que la promoción de los retornos es uno de los ejes de la política (Plan Nacional de Desarrollo – Ley 812 de 2003).

3 Es claro que el Gobierno presidido por Álvaro Uribe Vélez no ha acatado, entre otras, la siguiente recomendación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: "El Alto Comisionado alienta a la Red de Solidaridad Social, conjuntamente con otras instancias del gobierno y del Estado, a poner en práctica, cuanto antes, acciones y programas de prevención y protección concertados con las comunidades en riesgo" (Naciones Unidas, 2004a: párr. 101). Esta no es la única recomendación incumplida por el Gobierno colombiano, como se desprende de la carta enviada por Russell Feingold, Christopher Dodd, Edward Kennedy y otros veinte senadores estadounidenses al presidente Álvaro Uribe Vélez el 26 de julio de 2004. Esta carta, divulgada en Colombia por Codhes (<http://www.codhes.org.co>), suscitó un debate nacional, sobre todo porque entre sus firmantes figuraban John Kerry, candidato demócrata a la Presidencia de los Estados Unidos, y su fórmula vicepresidencial, John Edwards; véase, entre otros, "Kerry y Edwards urgen a Uribe cumplir recomendaciones de ONU", *El Tiempo*, 28 de julio de 2004.

4 Así, "en cuanto a los recursos de cooperación internacional, es claro que según datos de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI, en los últimos años se han invertido US \$155,8 millones, la contrapartida nacional ha sido de US \$36,5 millones" (Red de Solidaridad Social, 2004). Por su parte, el asesor del Acnur, Edgar Forero (2004: 343), señala: "El costo promedio para el Estado, de estabilizar integralmente una familia durante el primer año, se calcula en US \$9.500. Así, estabilizar las 75.200 familias que fueron desplazadas en 2002 costaría US \$714,4 millones, y estabilizar las 170.000 familias que, según el Indh-Pnud aún necesitan atención, costaría US \$1.615 millones. En contraste, el gobierno sólo ha destinado US \$61,8 en 2002, y un total de US \$165,6 millones de 1995 a 2002. La cooperación internacional (2000-2003) llegaría a los US \$261 millones, con Estados Unidos a la cabeza (US \$167 millones)".

5 De acuerdo con las Naciones Unidas (2004a: párr. 101): "en los retornos impulsados por la Red, la voluntariedad siguió siendo cuestionable por la falta de alternativas socioeconómicas, de información, de un proceso participativo y de garantías de seguridad". Véase también Codhes, 2004e.

De otro lado, el Gobierno nacional se ha referido frecuentemente a una reducción⁶ del número de personas en situación de desplazamiento, reducción que difícilmente puede ser considerada una tendencia de larga duración, sobre todo si se tienen en cuenta los desplazamientos —masivos o individuales— más recientes, acaecidos en diversas regiones del país⁷. Como lo han evidenciado la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación (2004), el Gobierno nacional no ha precisado las medidas que ha adoptado o que estaría dispuesto a adoptar para el fortalecimiento de la estrategia de prevención del desplazamiento y sus consecuencias. A este respecto, cabe destacar que siguen sin ser implementadas las medidas de protección de bienes patrimoniales rurales de la población en riesgo o en situación de desplazamiento, que están contempladas en el Decreto 2007 de 2001 (Naciones Unidas, 2004b: Párr. 29).

Finalmente, el análisis de la situación del desplazamiento forzado en Colombia no estaría completo si no se da cuenta de los siguientes aspectos:

- La existencia de comunidades confinadas, es decir, aquellas a las cuales: 1) se les impide de manera sistemática el libre acceso a elementos indispensables para la supervivencia, tales como alimentos, medicinas, combustibles, insumos agrícolas y agua potable; 2) se les obstruye la posibilidad de solicitar o recibir ayuda humanitaria; y 3) se les prohíbe la movilización tendente a salvaguardar la vida y la seguridad personal de sus integrantes (Codhes, 2004a; Naciones Unidas, 2004b: párrafos 29 y 33).
- El número creciente de colombianos(as) que adquieren el estatus de refugiados(as) en otros países como consecuencia de persecución política, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario o situaciones de violencia generalizada (Codhes, 2004b y 2004d).
- Los desplazamientos por causa de las fumigaciones de cultivos de uso ilícito. Las soli-

tidades de inclusión en el Registro Único de Población Desplazada –Rupd– presentadas por las personas que se ven forzadas a desplazarse por causa de las fumigaciones son rechazadas sistemáticamente (Codhes, 2004a).

- Los desplazamientos intraurbanos. En relación con este tipo de desplazamientos, cabe resaltar que siguen sin ser acatadas las disposiciones consignadas en la Sentencia T-268 de 2003 de la Corte Constitucional.

A PROPÓSITO DE UNA GESTIÓN GUBERNAMENTAL QUE CONTRIBUYE A LA CONFIGURACIÓN DE UN “ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL”

El grado de desprotección y desatención de los sectores afectados —en riesgo o en situación de desplazamiento— es tan grave que se constituye en un “estado de cosas inconstitucional”. Ahora bien, que el desplazamiento forzado sea considerado por la Corte Constitucional como un “estado de cosas inconstitucional” es resultado de dos cuestiones estrechamente ligadas: 1) la situación misma, y 2) las exigencias de protección, atención y restablecimiento formuladas por los sectores afectados.

De un lado, la declaratoria del estado de cosas inconstitucional obedece al reconocimiento de factores objetivos:

⁶ Por ejemplo, el 31 de mayo de 2004 la Red de Solidaridad Social manifestó que el descenso en el desplazamiento en lo corrido del año era del 48% (*El Tiempo*, 31 de mayo de 2004, p. 2-8). En todo caso, es preciso aclarar que las distintas entidades y organizaciones que cuentan con sistemas de información que monitorean la situación del desplazamiento forzado en Colombia, presentan importantes niveles de subregistro. Es decir, muchas personas efectivamente se encuentran en situación de desplazamiento pero no son reportadas por las distintas entidades u organizaciones que abordan el monitoreo y caracterización de la población en situación de desplazamiento. Entre las entidades que realizan el monitoreo, unas tienen carácter gubernamental (Red de Solidaridad Social), otras tienen naturaleza internacional (Comité Internacional de la Cruz Roja), y otras son no gubernamentales (Conferencia Episcopal de Colombia y Codhes).

⁷ Así, el Comité Internacional de la Cruz Roja –Cicr– ha lamentado la intensificación de los desplazamientos masivos durante los meses de junio y julio de 2004 (*El Tiempo*, 27 de julio de 2004, p. 1-6).

- 1) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;
- 2) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;
- 3) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;
- 4) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos;
- 5) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante... (Sentencia T-025 de 2004).

De otro lado, el pronunciamiento de la Corte es producto de una acción social alimentada por exigencias de verdad, justicia y reparación, que fueron canalizadas en su momento a través de la acción de tutela, es decir, a través de un mecanismo extraordinario de protección y realización de derechos fundamentales. En otras palabras, la Sentencia T-025 de 2004 es consecuencia de una presión social legítima que fue ejercida con el propósito de obtener el reconocimiento explícito de la gravedad del problema, y con el objeto de obligar al Gobierno nacional a proporcionar una respuesta integral, oportuna y eficaz.

Desde una perspectiva de realización de derechos, la declaratoria del mencionado "estado de cosas inconstitucional" materializa una de las más complejas y completas radiografías de la situación de las personas, familias y sectores sociales en riesgo o en situación de desplazamiento. En consecuencia, se constituye como "hoja de ruta" para los distintos agentes de política

interesados en transformar de manera favorable la respuesta estatal, institucional y social.

Sus consecuencias respecto del diseño y aplicación de políticas públicas son muy variadas. En particular, cabe subrayar la siguiente:

"[. . .] Las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados" (Sentencia T-025 de 2004).

Si bien es cierto que el estado de cosas precitado es el resultado de muchos años y varias administraciones que han abordado la problemática de manera marginal, descoordinada y desestructurada, es claro que la política gestada por el actual Gobierno nacional es esencialmente una política de mínimos que no afronta adecuadamente la crisis, sino que contribuye a su configuración y profundización.

Así, por ejemplo, se registra con preocupación que la orden judicial relativa a la fijación del esfuerzo presupuestal necesario para atender los compromisos definidos en la política ha sido cumplida apenas parcialmente. En efecto, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, destinatario de dicha orden, olvidó que tal fijación debía hacerse "en cumplimiento del deber de protección eficaz de los derechos de la población desplazada" (Sentencia T-025 de 2004), y en consecuencia procedió a determinar el esfuerzo presupuestal, sin acudir para el efecto a criterios e indicadores básicos de realización de derechos⁸.

En términos generales, las características definitorias de la propuesta gubernamental son: 1) la reducción del marco de aplicación de derechos a su mínima expresión; 2) la fijación de la política desde una lógica de mercado (oferta-demanda)⁹, y 3) la delegación de la responsabilidad

⁸ La falencia señalada en texto puede constatarse en: Red de Solidaridad Social, 2004.

⁹ Por ejemplo, en materia de acceso a programas de vivienda urbana, el Decreto 2488 de 2002 no establece condiciones de preferencia

estatal a la comunidad internacional a través del Plan de Acción humanitario y del Crédito Paz y Desarrollo, que, según el propio Gobierno, “busca complementación y coherencia entre las estrategias del Estado y las acciones de cooperación bilateral y multilateral como la del Sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Mundial”.

En efecto, se ha pasado en dos años de una política que reconocía en la gestión estatal e institucional claros referentes de realización de los derechos humanos¹⁰, a un enfoque de política pública diseñado para “administrar” la crisis estructural (social, de derechos humanos y humanitaria). El presidente Uribe Vélez no sólo ha transformado la respuesta, sino que, además, ha pretendido desconocer tanto el marco de comprensión del desplazamiento forzado, como el conglomerado de obligaciones a cuyo cumplimiento debe estar orientada la acción institucional.

Algunos elementos del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada —que a dos años de la iniciación del actual gobierno no pasa de ser un borrador—, muestran los retrocesos mencionados. Allí se consignan como guías de la acción institucional y social: 1) la competitividad social, 2) la “atractividad” y la cohesión del trabajo sobre los territorios vulnerables, y 3) la integración de la “población afectada por el conflicto a las dinámicas locales, mediante la concertación de acciones y recursos entre la comunidad, los agentes económicos locales (empresa privada, ONG nacionales e internacionales) y las entidades del Estado, con un sentido de beneficio mutuo”.

De esta forma se deja de lado el enfoque humanitario de la política —protección humanitaria, misiones humanitarias y espacios humanitarios—, y se anula en la práctica la acción afirmativa, que ha representado la principal posibilidad de generar condiciones de igualdad para la población desplazada¹¹ (Naciones Unidas, 2004a: párr. 101).

Así, en el esbozo de la nueva política pública se abandonan deliberadamente los criterios de realización de derechos que caracterizaban el anterior diseño¹², al tiempo que se desatien-

den los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹³, reconocidos por la Corte Constitucional como parte del bloque de constitucionalidad¹⁴.

Ampliar la base de la participación social en la reformulación y ajuste de la política pública es un imperativo ético y político. Por ende, garantizar las condiciones para esa participación es una obligación estatal. Lo que pueda suceder con la población en riesgo o en situación de desplazamiento forzado interno dependerá en gran medida del cabal cumplimiento de esta obligación. Pero salir de la crisis exige además que los actores armados adquieran el compromiso de acatar irrestrictamente la normativa humanitaria, y que la comunidad internacional inste al Estado colombiano a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario.

para la población desplazada. Esto significa en la práctica que las personas en situación de desplazamiento tienen que competir por un fondo general de recursos aún cuando sus condiciones socioeconómicas sean en conjunto más precarias. De acuerdo con algunos analistas, la Resolución 0510 del 7 de mayo de 2004, emitida en respuesta a la Sentencia T-025 de 2004, sigue la misma lógica del decreto precitado (Sánchez, 2004). Asimismo, debe resaltarse que en materia de distribución territorial de las asignaciones para subsidios de vivienda, se están privilegiando las postulaciones para retorno. Al respecto, véase *La Crónica de Armenia*, “Desplazados accederán a vivienda”, 19 de julio 2004.

¹⁰ Es necesario aclarar que ese reconocimiento nunca se tradujo en la aplicación de una política pública integral, pronta y efectiva. De ahí, justamente, el estado de cosas inconstitucional.

¹¹ Sobre la necesidad de diseñar e implementar acciones afirmativas de la población desplazada, véase la Sentencia T-602 de 2003. En esta sentencia, la Corte Constitucional argumenta que el restablecimiento de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado sólo es posible a través de esta clase de acciones.

¹² Antes de 2002 se mencionaban como criterios generales de atención a la población desplazada los siguientes: equidad, calidad, pertinencia, seguridad, integralidad, protección ambiental, voluntariedad para el retorno, participación, y enfoque poblacional (edad, género, discapacidad y etnia). Para un mayor detalle, véase Red de Solidaridad Social, 2001.

¹³ En relación con la importancia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la Corte Constitucional ha señalado que los derechos consagrados en la Constitución colombiana deberán ser interpretados de conformidad con los tratados ratificados por Colombia cuyas disposiciones son recogidas o reiteradas en estos principios, en particular según la interpretación que de dichos instrumentos internacionales han hecho los órganos autorizados para interpretarlos. Asimismo, la Corte ha enfatizado que el intérprete deberá preferir la interpretación de principios y normas constitucionales, fundidas en un sólo corpus normativo, que sea más favorable al goce de los derechos de los desplazados. En este sentido, véase la Sentencia T-602 de 2003.

¹⁴ Sobre la noción de bloque de constitucionalidad, véase la Sentencia T-1319 de 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –Codhes–, 2004a. “Desplazados: Ni seguridad Ni democracia”, en: *Boletín informativo* No. 47, 1º de abril de 2004. <http://www.codhes.org.co>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –Codhes–, 2004b. “Vecinos en el borde de la crisis”, en: *Boletín informativo* No. 49, 21 de abril de 2004. <http://www.codhes.org.co>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –Codhes–, 2004c, “Plan de Acción Humanitario, ¿Cooperación internacional o política de Estado?”, en: *Boletín informativo* No. 51, 15 de junio de 2004. <http://www.codhes.org.co>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –Codhes–, 2004d, “Tendencias del conflicto armado y de la crisis humanitaria en zonas de frontera”, en: *Boletín informativo* No. 54, 8 de julio de 2004. <http://www.codhes.org.co>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –Codhes–, 2004e, “Acnur preocupado por el retorno de 1.200 indígenas Emberá”, julio 21 de 2004, en: <http://www.codhes.org.co>.
- Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación 2004, *Primer informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004*, Bogotá, junio de 2004, mimeo.
- Forero, Edgar, 2004, “Apreciaciones acerca de los desarrollos recientes de la política pública de restablecimiento de la PSD”, en: Martha Nubia Bello (ed.), *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Universidad Nacional de Colombia / Acnur, Bogotá.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 2004a, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 60º período de sesiones, Tema 3 del programa provisional, E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 2004b, *Situación de los derechos humanos en Colombia*, Declaración del Presidente, 60º período de sesiones, Tema 3 del programa, E/CN.4/2004/FUTURE.5, 21 de abril de 2004.
- Red de Solidaridad Social, 2001, *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia*, Presidencia de la República, Bogotá.
- Red de Solidaridad Social, 2004, *Avance de cumplimiento a 14 de mayo de 2004 de la Sentencia T-025 de 2004 y del auto de abril 27 de 2004 proferidos por la Corte Constitucional*, Bogotá, mimeo.
- Sánchez Giraldo, José Miguel, 2004, “Desplazados... también de los subsidios de vivienda”, en *Caja de herramientas* No. 100, junio de 2004.



Conflicto

3

Profundización de la guerra

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado, Codhes



INTRODUCCIÓN

En el primer semestre de 2002, Álvaro Uribe Vélez, el principal crítico de los procesos de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana y los grupos insurgentes Farc y ELN, fue elegido Presidente de la República por seis millones de colombianos: el 25% del censo electoral. La elección dio lugar a un mandato de mano dura, en medio del escepticismo de la sociedad colombiana frente a unos procesos de diálogo que, en un periodo superior a los tres años, no ofrecieron los resultados que la sociedad esperaba. El proceso con las Farc no logró avanzar en la negociación de los temas sustantivos de la "agenda común"; su diseño restringía la participación de la sociedad a las audiencias públicas y finalmente se ahogó en medio de las dinámicas de reestructuración y escalamiento bélico del Estado y la guerrilla, que se desplegaron de forma paralela a la Mesa de Diálogos. Por su parte, el proceso con el ELN planteó una relación más abierta con la sociedad y buscó superar muchos de los problemas del

modelo de San Vicente de Caguán, pero nunca llegó a la etapa de negociación por problemas de gestión del proceso y la oposición de los grupos paramilitares a la creación de la "Zona de encuentro", entre otras razones.

En estas condiciones se produjo un punto de inflexión de profundas consecuencias para la construcción de la paz. La crisis de los procesos condujo a un nuevo período de medición de fuerzas, sin alternativa de diálogo política distinta a la eventualidad de algunos acuerdos humanitarios. Las reformas planteadas en las agendas de negociación fueron reemplazadas por programas focalizados hacia las necesidades de la guerra. La comunidad internacional que participó activamente en la facilitación de los procesos de diálogo entró en un período de retraimiento y escepticismo sobre las posibilidades de la solución política, y se redujo el espacio político para la acción de las organizaciones y sectores de la sociedad que trabaja por la paz, los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Por esas razones, el presente documento se ocupa de dos preguntas básicas. En primer

lugar, examina los rasgos básicos de las estrategias y los procesos de reestructuración del conflicto armado interno y sus consecuencias humanitarias. En segundo lugar, analiza los cambios políticos más significativos de este período a nivel interno e internacional, en función de obtener algunas conclusiones sobre la sostenibilidad de la política del gobierno del presidente Uribe y las condiciones para retomar el sendero de la solución política del conflicto armado.

No es la primera vez que el país se ve abocado a modelos de "guerra integral" y en tal sentido el conflicto mantiene sus rasgos estructurales básicos. No obstante, en este documento se adopta la noción de reestructuración del conflicto para llamar la atención sobre las características novedosas de las diferentes estrategias de confrontación armada y sus consecuencias en el campo político y militar.

HACIA OTRO MODELO DE PROFUNDIZACIÓN DE LA GUERRA

Los procesos de reestructuración de la guerra se fueron gestando simultáneamente al ejercicio del diálogo. Por ello, al final de la administración Pastrana, ni las interesantes recomendaciones de "los notables" ni los ingentes esfuerzos de la sociedad civil y la comunidad internacional fueron suficientes para frenar las fuerzas disolventes de los procesos de diálogo: el distanciamiento de las partes, el escepticismo de la sociedad, proyectado reiterativamente por los medios masivos de comunicación, en medio de la contienda electoral por la Presidencia y la creciente "confianza" en la extraña idea de que las armas son el camino de la pacificación del país.

La carta básica del Gobierno fue el proceso de reestructuración militar que involucró a las Fuerzas Militares en la lucha antinarcóticos a cambio de ayuda militar, con lo cual se abrió paso a la mayor injerencia interna de los Estados Unidos a través del Plan Colombia, la cual se profundizó aún más con la transformación de la política de seguridad de los Estados Unidos tras los atentados terroristas del 11 de sep-

tiembre¹. A partir de este momento, cambia el interés del establecimiento colombiano por los procesos de paz y la ofensiva militar pasa al primer plano. Las guerrillas, de modo análogo al Gobierno, aprovecharon estratégicamente las ventajas militares que les ofreció el proceso de paz "en medio del conflicto" y una vez aprobado el Plan Colombia dedicaron su principal esfuerzo a la acumulación de recursos y la adaptación de sus tácticas de guerra para enfrentar el nuevo período. Finalmente, los grupos paramilitares fueron los que mayor crecimiento tuvieron en ausencia de una política efectiva desde el Estado para contrarrestar este fenómeno.

Por esta vía, el país llegó a una profunda paradoja, pues el movimiento crítico frente a los problemas de los procesos de paz no condujo a tomar en serio la paz sino, por el contrario, a poner el acento en la guerra, cerrando el espacio a la negociación política del conflicto. Lo realmente lamentable es que la confianza en las armas (tan acentuada en los grupos insurgentes, los grupos paramilitares y en los gobiernos) se extendió de los "teatros de operaciones" del conflicto a la conciencia misma de muchos colombianos restringiendo el espacio político para las acciones por la paz y las soluciones en térmi-

1 En el año 2000 se aprobó el US Aid package por US\$1.600 millones, para un periodo de tres años. Estos recursos se presentaron como un programa antinarcóticos, pero los rubros fundamentales estaban destinados a inversión militar y al programa de fumigación masiva de cultivos de uso ilícito, en el sur de Colombia. En su momento, el Zar antidrogas Barry McCaffrey reconoció públicamente que el principal problema de Colombia era la seguridad y que el tema de las drogas era el camino que permitía ayudar a ese Estado. Más aún, la etapa siguiente del Plan Colombia consistió en proyectar la estrategia hacia los países vecinos a través de la Iniciativa Regional Andina (IRA). Sin embargo existía una clara prohibición para el uso directo de estos recursos con fines contrainsurgentes y el Congreso de los Estados Unidos estableció el procedimiento de certificación en derechos humanos para el Estado colombiano como condición para el desembolso de los recursos. En su primera versión, esta certificación resultó negativa, pero el gobierno del Presidente Clinton decidió aplicar la figura excepcional del *waiver* con lo cual, el desembolso de los recursos se hizo por "razones de interés nacional" que prevalecieron sobre el tema de los derechos humanos. Con la llegada del partido republicano al poder y especialmente a partir de la expedición del Patriot Act, tras los atentados terroristas del 11-S, el Departamento de Estado produjo una polémica certificación en derechos humanos para el Estado colombiano y más tarde, en Noviembre de 2002, el Congreso de los Estados Unidos autorizó el uso de estos recursos con fines contrainsurgentes bajo el rótulo de la guerra contra el terrorismo. El Plan Patriota representa la continuidad de esta estrategia.

nos de reconciliación nacional. Pero lo novedoso no es el escalamiento de la guerra, sino la transformación de sus características y consecuencias.

En concreto, Colombia hizo tránsito de un modelo de *diálogo entre Gobierno e insurgencia, que no era ajeno al escalamiento de la guerra*, a otro modelo de *profundización de la guerra acompañado de un proceso de diálogo entre Gobierno y los grupos paramilitares*. En este nuevo esquema el Gobierno adelanta una compleja ofensiva centrada en la expectativa de ganar el *control militar del territorio* pero postula como condición la restricción de las garantías ciudadanas y el desconociendo de los aspectos básicos del Derecho Internacional Humanitario. Las guerrillas acuden al expediente del repliegue táctico en el corto plazo y desarrollan nuevas acciones de guerra irregular para demostrar *capacidad de desestabilización, pero su accionar aparece cada vez más indiscriminado frente a la población civil y los bienes protegidos por el DIH*. Por su parte los grupos paramilitares privilegian en esta etapa *los asesinatos selectivos y los ataques sistemáticos contra los líderes sociales a la vez que pretenden que el proceso de diálogo con el Gobierno les garantice impunidad total, la conservación de los capitales adquiridos mediante la violencia y el narcotráfico, y la reproducción por otras vías de la coacción que hoy ejercen en múltiples regiones*.

A continuación se presentan los rasgos básicos de las diferentes estrategias, durante los dos primeros años del actual Gobierno. No se trata de un inventario exhaustivo sino de un ejercicio de caracterización, que permita una visión de conjunto de las consecuencias y perspectivas, más allá de los análisis de corto plazo y los partes oficiales. Una cosa es clara: la consecuencia de estas transformaciones del conflicto es el deterioro y no el incremento de las garantías democráticas y humanitarias en el país.

El Gobierno Nacional: La promesa de la seguridad con regresión antidemocrática

El eje principal de la política del gobierno del presidente Uribe es el programa de Seguridad Democrática que involucra múltiples inicia-

tivas, pero la más problemática es la tesis según la cual la seguridad implica el sacrificio de los derechos ciudadanos, las instituciones democráticas y el Derecho Internacional Humanitario.

En el discurso recurre a la fórmula de la Seguridad Democrática, pero sus principales iniciativas muestran la decisión de someter los derechos humanos a las necesidades militares de una noción restringida de seguridad. El Gobierno considera que la elección popular del Presidente le autoriza a adelantar reformas antidemocráticas, controvertidas incluso por la comunidad internacional. Por eso, aunque el núcleo central de su argumentación es la necesidad de fortalecer el Estado para prevenir la violación de los derechos humanos, en la práctica las vías del llamado "fortalecimiento institucional" están encaminadas hacia una regresión antidemocrática. De allí la importancia de una visión de conjunto de las iniciativas del Gobierno, a fin de establecer los rasgos concretos de los que se ha denominado el "Estado comunitario", independientemente de que algunas de sus propuestas hayan sido contestadas por ejercicios exitosos de resistencia democrática y social a nivel interno e internacional.

Como ya se anotó, la reestructuración de la respuesta del Estado, en el terreno militar está concebida desde las estrategias y recursos del Plan Colombia: incremento de la inteligencia tecnológica (satelital), ofensiva aérea (helicópteros y aviones "fantasma"), el control militar del territorio con nuevas unidades militares en regiones de precaria presencia estatal (batallones de montaña, comandos de jungla etc.), profesionalización de las tropas, fumigación artillada de cultivos de uso especialmente en zonas de presencia insurgente, y mayor presencia de asesores civiles y militares estadounidenses en Colombia. Sobre esta base, heredada del Gobierno anterior, el presidente Uribe ha radicalizado la alineación de la política exterior a los intereses del Gobierno de los Estados Unidos.

A cambio de suprimir las restricciones y las condiciones en el uso de los recursos del Plan Colombia con fines contrainsurgentes, y a la vez garantizar la extensión progresiva de la presencia

militar de Washington², el Gobierno colombiano se ha presentado como socio principal en la región para el desarrollo de la desprestigiada doctrina patriótica del presidente Bush; cuyo eje fundamental es la pretensión de hacer guerras preventivas, unilaterales y arbitrarias en todo el mundo en función de un curioso interés "nacional" de alcance planetario. Además ha aceptado pasivamente la subordinación de los intereses colombianos en materias claves como los tratados de derechos humanos, de libre comercio, la vigencia del Tribunal Penal Internacional, la política ambiental antidrogas y otras materias. El presidente Uribe también planteó con insistencia la modificación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar) para abrir la puerta a la intervención militar de los gobiernos vecinos en el conflicto interno, ha demandado cooperación militar a los países de la Unión Europea, especialmente a España e Inglaterra; ha reclamado la presencia de los Cascos Azules de la ONU y ha propuesto el despliegue de las tropas estadounidenses en el Golfo Pérsico, en la región Andina y Amazónica³.

Un segundo rasgo específico de la política de Uribe son las políticas de vinculación de la población civil en el conflicto, a partir de una ofensiva ideológica que niega la existencia del conflicto armado interno, reemplazando esta noción por una simplificación que opone "delincuencia terrorista" al "Estado de derecho". Con ello, reduce drásticamente la autonomía ciudadana frente al Estado y los grupos irregulares, al eliminar, en la práctica, la distinción entre civiles y combatientes, propia de la normativa humanitaria para conflictos internos y reemplazarla por estrategias de control autoritario de la sociedad desde el Estado. En este sentido, la política de Seguridad Democrática se inspira en la visión de la Ley de Seguridad Nacional que fue declarada inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional en 2001.

En virtud de esta concepción se crean los programas de informantes, cooperantes, delatores y compra de información probatoria, los cuales carecen de controles públicos y son la fuente básica de los procesos de judicialización realizados por la Fiscalía General de la Nación.

Es de público conocimiento que la mayor parte de estas detenciones son arbitrarias, pues se realizan con base en procedimientos de justicia autoritaria intrínsecamente ajenos a las garantías procesales de un Estado Democrático⁴, y

2 A juicio de Daniel Pecaut, Uribe no promueve a Colombia como un país que necesita ayuda internacional sino como una pieza clave de la guerra antiterrorista declarada por el presidente George W. Bush. Pecaut, Daniel, *Midiendo Fuerzas*, Bogotá, 2003.

3 Muchas de estas medidas resultan contradictorias con el papel que ha desempeñado la comunidad internacional en Colombia durante los últimos años. En efecto, en Colombia se hallan presentes las principales agencias de las Naciones Unidas contribuyendo a la solución de los problemas del país en materia de paz, derechos humanos y desarrollo. Por su parte, la Unión Europea no solo se ha diferenciado del Plan Colombia del año 2000, negándose a desarrollar programas de cooperación militar con el Estado colombiano, sino que cumplió, al lado de otros países, una importante tarea de facilitación de los procesos de paz durante el Gobierno anterior.

4 Según la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, entre septiembre de 2002 y diciembre de 2003: "un total de 6.038 personas fueron detenidas, de las cuales 4.846 corresponden a detenciones masivas (en donde fueron privadas de la libertad veinte o más personas), siendo 3.939 de dichas detenciones arbitrarias, y restablecida la libertad a 3.750 de ellas". El informe agrega que "durante el periodo agosto 7 de 2001 a agosto 6 de 2002, el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política, registró la existencia de 555 personas detenidas arbitrariamente, cifra que para el periodo agosto 2002 a agosto de 2003, ascendió a la suma de 1.199 personas objeto de igual tratamiento, presentándose un incremento del 129% en las mismas. Las diferencias en las cifras del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y el Banco de Datos, corresponden a la no contabilización de las privaciones de la libertad temporales, como las ocurridas en Saravena (Arauca) el 12 de noviembre de 2002, donde más de dos mil personas fueron privadas de la libertad y concentradas en el estadio municipal, fueron marcadas en su cuerpo con un sello de tinta indeleble". Informe de la Federación Internacional de los Derechos Humanos FIDH, *Las detenciones masivas, arbitrarias e indiscriminadas: Estrategia de la Seguridad Democrática*, febrero de 2004. Días más tarde, la Procuraduría General de la Nación denunciaba ilegalidad de las aprehensiones, inexistencia de ordenes de captura y violaciones de las garantías judiciales durante el desarrollo de las denominadas «capturas masivas» realizadas en municipios de los departamentos de Cundinamarca, Bolívar, Córdoba, Valle del Cauca, Caquetá, Risaralda, Huila, Tolima, Arauca, Vichada y Meta, durante el periodo comprendido entre el año 2003 y febrero de 2004. Durante este tiempo 1.957 personas fueron capturadas masivamente por delitos como rebelión, concierto para delinquir y tráfico de estupefacientes, de las cuales 754 han sido liberadas. Según la entidad, entre los casos más graves sobresalen la "Operación Café", realizada en Anserma y Riosucio (Caldas) donde "fueron capturadas 95 personas; 51 fueron liberadas a petición del agente especial del Ministerio Público por inexistencia de la orden de captura; 44 fueron vinculadas a la investigación"; en el municipio de Acevedo (Huila), durante el mes de marzo de 2003, fueron capturadas 42 personas; los retenidos fueron liberados por petición de la Procuraduría ante la violación de garantías. También en el municipio de Cajamarca (Tolima) fueron liberadas, por solicitud del Ministerio Público, 20 de las 41 personas retenidas, dada la ilegalidad de la captura; siete de estas personas continuaban vinculadas a la investigación. Comunicado de prensa de la Procuraduría 040-04, *La Procuraduría advierte irregularidades en "capturas masivas"*, Bogotá, febrero 22 de 2004. Tomado de www.procuraduria.gov.co/noticias/2004/Febrero/22/B_040_Febrero_22_2003_Capturas_Masivas.html

en muchos casos han generado nuevas situaciones de desplazamiento forzado, ya que muchas de las personas detenidas han recuperado la libertad por falta de pruebas, pero son estigmatizadas públicamente, por lo cual carecen de las garantías mínimas para regresar a sus regiones, donde son señaladas y perseguidas por los grupos armados, especialmente por los paramilitares⁵.

Esta práctica de involucrar a la población civil en la lógica de la guerra, a nombre de que ella es la principal víctima, se ha extendido a otros campos, en un peligroso juego de polarización social. El mismo Presidente de la República y altos funcionarios de su Gobierno, se han empeñado en una campaña sistemática de desprestigio y estigmatización pública de las organizaciones sociales y de derechos humanos, llegando al extremo de satanizar toda actitud crítica, y señalar públicamente a los movimientos sociales y políticos que plantearon la estrategia de abstención activa frente al referendo de 2003 como cómplices del terrorismo⁶. Es decir, se tiende a recrear sobre nuevas bases y con nuevo nombre la *lógica simplificadora de amigos y enemigos*, propia de la Doctrina de la Seguridad Nacional de la época de la Guerra Fría, con lo cual se erosionan profundamente las garantías para la acción de las comunidades y los movimientos sociales.

Del mismo modo, este Gobierno ha recurrido a los Estados de Excepción para limitar las garantías ciudadanas y producir atropellos contra la población civil, tal como lo muestran los informes de la Procuraduría General de la Nación sobre las Zonas de Rehabilitación de Montes de María y Arauca⁷. Ante la persistencia de Tribunal Constitucional, que declaró inexecutable la mayor parte de las medidas expedidas en el Estado de Conmoción Interior, el Gobierno se ha lanzado abiertamente a la reforma de la Constitución para institucionalizar figuras arbitrarias como las detenciones, la interceptación de comunicaciones y el allanamiento de residencia sin orden judicial, así como el otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares, pese a la severa crítica manifestada por la Ofici-

na del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de las recomendaciones para 2003 y 2004, por las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, por el Consejo de Ministros de la Unión Europea, la Declaración de Londres de julio de 2003 e incluso por un significativo grupo de legisladores estadounidenses. Pero, además del denominado Estatuto Antiterrorista, los parlamentarios de la coalición de Gobierno han propuesto medidas como las de armar a los civiles, adoptar medidas de censura de prensa, convertir las compañías de vigilancia privada en redes de informantes, entre otras.

Este proceso de contrarreforma a la carta de derechos de la Constitución de 1991, va más allá de la dimensión humanitaria y su efecto inmediato es el *debilitamiento del Estado Democrático de Derecho*. Desde el primer momento, la coalición de Gobierno se propuso el control del poder a largo plazo (doce años, según el asesor presidencial Rudolf Hommes) a partir de estrategias de gobierno plebiscitario, contrarreforma selectiva de la Constitución Políti-

5 Esto porque en la mayoría de los casos las detenciones masivas se realizan en lugares en los que se presume la presencia de la guerrilla y por tanto la población termina estigmatizada como colaboradora de estos grupos.

6 Lo propio ha ocurrido con las organizaciones sociales participantes en la Declaración de Londres de julio 10 de 2003, pese a que se trata de un importante grupo de iniciativas de paz, de derechos humanos y expresiones de los movimientos sociales que mantienen una interlocución con los gobiernos de los 24 países que integran el G-24, las Naciones Unidas y el propio Gobierno nacional. Con estas palabras pronunciadas ante la Fuerza Pública en el momento de la posesión del nuevo comandante de la Fuerza Aérea, el Gobierno no sólo erosiona cualquier principio de confianza para el diálogo sobre los problemas de la paz y los derechos humanos, sino que erosiona las condiciones que demanda el trabajo de protección de los derechos humanos en el país y envía un mensaje de desprecio a la causa de los derechos humanos a una sociedad que desafortunadamente ya ha desarrollado de vieja data una actitud de tolerancia con la arbitrariedad.

7 Los informes especiales de la Procuraduría General de la Nación sobre las zonas de rehabilitación muestran el fracaso de esta política en términos de la capacidad para evitar la reproducción de la guerra y especialmente en términos de la construcción de confianza de la ciudadanía en las autoridades del Estado, dada la lista de arbitrariedades a que fue sometida la población, y la ausencia de políticas en el plano social para enfrentar la crisis de estas regiones. Los informes sobre las zonas de rehabilitación y consolidación de Arauca y Montes de María fueron publicados el 10 de junio y el 28 de agosto de 2003, respectivamente. Informes tomados de: www.procuraduria.gov.co.

ca de 1991 y reelección del Presidente. Los casos más impopulares de esta tendencia regresiva son la pretensión de eliminar la Acción de Tutela como recurso ciudadano para reivindicar derechos económicos, sociales y culturales, y la intención de recortar los poderes de la Corte Constitucional en aquellas áreas en las que ese organismo ha ejercido un control efectivo frente a las extralimitaciones de poder o el incumplimiento de deberes oficiales que comprometen los derechos ciudadanos. Del mismo modo, la pretensión de reformar la Constitución, para habilitar la reelección inmediata del Presidente, subordina las expectativas de continuidad de la política de seguridad a los intereses de la coalición gobernante⁸, monopoliza el sentido y la causa de la seguridad con fines electorales y envía un mensaje ambiguo sobre los resultados de la política de seguridad.

En términos del régimen político, la tendencia general es hacia el fortalecimiento autoritario del presidencialismo en detrimento de las autonomías institucionales y ciudadanas consagradas en 1991. Por eso, los voceros del Gobierno también han propuesto eliminar la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, coartar la autonomía de la rama judicial, volver al modelo de las facultades extraordinarias que en el pasado permitían legislar por decreto y reformar el estatuto de los estados de excepción para retornar a la arbitraria fórmula de la Constitución Política de 1886. Propuestas que tienen eco en otros poderes del Estado, pues el propio Procurador General de la Nación llegó a plantear públicamente en 2003 la idea de otorgar poderes supraconstitucionales al Presidente⁹, mientras el Fiscal General sugirió en 2002 que "la guerra se gana a bala"¹⁰. Más recientemente se ha propuesto eliminar el control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación sobre la Fuerza Pública, pese a los múltiples escándalos en los que se han visto envueltas unidades de la Fuerza Pública, como en los casos de Guatarrilla y Cajamarca, calificados apresurada y eufemísticamente por responsables gubernamentales como "errores" cometidos por acción del

"fuego amigo"¹¹ y no como casos que se deben debatir de cara a la normativa humanitaria.

En esta perspectiva, el plano social es el principal sacrificado y el campo donde el Gobierno tiene la principal fisura en términos de legitimidad, ya que su alianza básica es con las élites tradicionales de poder económico. De allí la continuidad del equipo económico y las prioridades de la política: el ajuste fiscal de tipo regresivo, el pago puntual de los compromisos con la banca internacional y la obsesión por obtener recursos que hagan sostenible la estrategia de guerra. Esas eran las prioridades del referendo constitucional rechazado por el pueblo colombiano pese a las tácticas clientelistas, la omnipresencia gubernamental en los medios masivos y el chantaje empresarial a los trabajadores para que concurrieran a votar.

No obstante, la estrategia de gobierno plebiscitario fracasó en medio de la oposición de diferentes sectores sociales y políticos, tal como lo muestra la exitosa abstención activa frente al Referendo Constitucional y la elección en importantes espacios de poder local de figuras alternativas, como el alcalde Luis Eduardo Garzón, que fue la antítesis de la propuesta de Uribe en la contienda presidencial de 2002 en relación con el tema de la paz y la política social.

Pero esta apuesta internacional está llevando al Gobierno a una situación de progresivo aislamiento, especialmente en relación con la agen-

8 En la práctica, el discurso oficial niega la posibilidad de discutir con la sociedad los contenidos de la política de seguridad y monopoliza esta bandera para la coalición de Gobierno, al punto de convertirla en una herramienta electoral. Por eso resulta pertinente recordar el discurso del senador Kerry en la Convención del Partido Demócrata en 2004, en donde criticó al presidente Bush precisamente por su pretensión de convertir la política de seguridad en un problema partidista y cuestionar el patriotismo de quienes formulan críticas a la doctrina de las guerras unilaterales.

9 "En el país hay una carnicería". Entrevista de la periodista Cecilia Orozco al Procurador Edgardo Maya, en: Lecturas Dominicales. Diario *El Tiempo*. 2 de marzo de 2003.

10 Entrevista con el Fiscal General de la Nación, "La guerra se gana a bala". *El Espectador*, 25 de agosto de 2002, p. 4-A.

11 Diferentes medios de comunicación dieron cuenta del uso oficial de estas expresiones para reportar y dar cuenta de estos casos. Entre ellos Caracol Noticias de 24 de junio de 2004, disponible también en páginas Web y el diario *El Colombiano*: "Fuerzas militares van a replantear operaciones". Aún fuentes oficiales señalan que "El presidente Uribe dice que el ejército se equivocó de buena fé". www.sigob.presidencia.gov.co/snol/noticia_anterior.asp?ID=72663

da de derechos humanos. Con muy pocas excepciones, los nuevos gobiernos latinoamericanos prefieren una solución política al conflicto colombiano y se muestran preocupados por la creciente presencia militar de los Estados Unidos en Colombia: por su parte los gobiernos de la Unión Europea, las Naciones Unidas, importantes sectores de los Estados Unidos y diversas expresiones de la sociedad civil internacional, han planteado cada vez mayores reservas frente a la política del Gobierno colombiano, especialmente en relación con la política de derechos humanos, la crisis social y la solución militar del problema de los cultivos de uso ilícito.

Finalmente, en el terreno del diálogo, el Gobierno adelanta el proceso de acercamiento con los grupos paramilitares (que se reseña más adelante) y frente a los movimientos insurgentes plantea una perspectiva de aproximación que combina el respaldo a espacios de facilitación con la definición de una serie de condiciones antagónicas a las propuestas por estos grupos, tanto para el inicio del proceso de paz como para la realización de acuerdos humanitarios. De hecho, el Gobierno ha convocado el apoyo de la ONU y, dentro del país, de la Iglesia católica y los espacios de facilitación civil, tanto para el tema de los acuerdos humanitarios como para el desarrollo de eventuales diálogos con los diferentes grupos. Pero más allá de las normales diferencias de enfoque y de intereses, la cuestión de fondo son las diferencias estructurales en las hipótesis del diálogo entre Gobierno e insurgencia. La pretensión de la política es el desarrollo de diálogos en medio de una ofensiva militar exitosa del Estado; en el mejor de los casos, la oferta es el modelo de reinserción sin considerar la posibilidad de acuerdos más estructurales sobre los problemas socioeconómicos, humanitarios y políticos contenidos en la agenda común pactada en el Caguán o en la Convención Nacional propuesta por el ELN. A su vez, complementa la estrategia con el desconocimiento del carácter político de las organizaciones insurgentes¹² y demanda su tratamiento homogeneizante como grupos terroristas por parte de la comunidad internacional¹³, aunque

ocasionalmente solicita a estos mismos países su facilitación para buscar acercamientos con tales grupos.

La consecuencia de condicionar las posibilidades de la paz al desenlace del conflicto armado, no sólo desconoce el potencial social y político de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional para buscar alternativas de reconciliación, sino que somete al país a los tiempos indefinidos de un complejo laboratorio de medición de fuerzas y, en últimas, a la capacidad de desequilibrar la relación de poder bélico existente para someter al adversario a una negociación ventajosa. A juicio del Gobierno, la guerrilla sólo aceptará una negociación cuando sienta que la fuerza del Estado es progresivamente superior; y a juicio de las guerrillas, las élites colombianas sólo van a negociar los temas sustantivos ante la fuerza de las armas insurgentes. Esta polarización es muy peligrosa no sólo porque es utilizada por el Gobierno, los grupos paramilitares y las guerrillas para fundar sus "justificaciones" de la guerra y la arbitrariedad, sino porque erosiona las garantías para el desarrollo de los movimientos sociales que desde la civilidad trabajan por la solución política del conflicto armado y más ampliamente por la transformación de las condiciones que reproducen la exclusión y la inequidad.

Las guerrillas: entre el repliegue táctico y nuevas formas de guerra irregular

Los cambios en las estrategias de los movimientos insurgentes son más difíciles de captar por su propia naturaleza. Sin embargo, es posi

12 De hecho, la reforma de la Ley 418 de 1997 (Ley 782 de 2002), suprimió la exigencia del reconocimiento de status político por parte del Gobierno para adelantar diálogos con grupos armados. Este tipo de mensaje produce resistencia en los grupos insurgentes, que rechazan la pretensión de un trato igual al de los grupos paramilitares, en el terreno político.

13 FARC y ELN figuran en las listas de organizaciones terroristas elaboradas por Estados Unidos y la Unión Europea. Igual ocurre con las AUC, aunque no se conoce que el Gobierno haya solicitado a la comunidad internacional la inclusión de estos grupos como organizaciones terroristas. En este caso, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea los incluyen en sus listas por consideración de su extenso récord de violación de derechos humanos.

ble hacer una caracterización de las diferentes acciones desplegadas en este período, las cuales van desde la estrategia de repliegue (es decir la tendencia general de no combatir abiertamente a las Fuerzas Armadas en las zonas donde el Estado desarrolla las principales ofensivas), la continuidad de formas tradicionales de operación y el curso hacia nuevas manifestaciones de la guerra de guerrillas, cada vez más indiscriminadas. Las siguientes son las acciones más visibles de estos grupos¹⁴:

En primer lugar, es preciso constatar que, a diferencia del modelo predominante de ataques a unidades militares (durante el gobierno Samper) y la estrategia de ataques a pueblos y destrucción de las unidades de policía local con cilindros de gas (fuertemente desarrollada durante la administración Pastrana), en el nuevo período las guerrillas atacan más a los grupos paramilitares y a las comunidades donde éstos actúan, que a las unidades de la Fuerza Pública. Esto refleja las consecuencias de la reestructuración de la Fuerza Pública que a su vez presiona la reorganización de las formas de acción de las guerrillas y, de otra parte, la movilidad de los grupos paramilitares hacia regiones insurgentes, y de las guerrillas hacia zonas de tradicional presencia paramilitar, con graves consecuencias para la población civil que se convierte en botín de guerra. El Gobierno nacional atribuye el repliegue de las guerrillas al éxito de las operaciones ofensivas de las Fuerzas Militares. Sin duda, esto hace parte de la explicación, pero también debe leerse como una estrategia política de la insurgencia que busca mantener intacta su estructura básica a la vez que somete la estrategia gubernamental a la presión del tiempo¹⁵.

Aunque la tendencia general es de repliegue, en los últimos meses se han presentado nuevamente ataques masivos a unidades militares, como los enfrentamientos en inmediaciones de la base militar de Tolemaida en Melgar (Tolima), el derribamiento de aeronaves, los combates frente a la ofensiva del Plan Patriota en Putumayo y en general en el sur del país, y la toma de pueblos en Cauca y Huila¹⁶. A su vez, la guerrilla de las Farc ha recibido golpes impor-

tantes como la captura de Simón Trinidad y de otros importantes mandos regionales, particularmente en el departamento de Cundinamarca, y la detención o deserción de guerrilleros.

Una segunda modalidad de acción son los atentados urbanos atribuidos a estas organizaciones, en los cuales se usan explosivos de alto poder destructivo y de alcance indiscriminado sobre la población civil; por ejemplo, se atribuye a las Farc el ataque con rockets el día de la posesión del presidente Uribe, el ataque contra las instalaciones de la Embajada de los Estados Unidos, el uso de potentes explosivos en el club El Nogal, las residencias Tequendama, las cercanías del Aeropuerto de Neiva, entre otros. Del mismo modo, se han producido atentados dinámicos atribuidos al ELN en Arauca y Cúcuta.

En tercer lugar, el señalamiento que hacen los grupos insurgentes a civiles como presuntos participantes de los programas gubernamentales de seguridad y su consideración como objetivos militares, con lo cual se cierra el espacio humanitario y se profundizan dinámicas de guerra civil en las regiones; ya que la polarización que introducen las distintas estrategias de vinculación de la población civil en la guerra, golpea las diferentes formas de liderazgo social y erosiona la posibilidad de construir procesos organizativos de tipo democrático. A estas presiones se suman los paros armados, el confinamiento de poblaciones, restricciones a la movilidad, etc.

14 Esta valoración general del contexto se basa en las tipologías de acción de los grupos armados, a partir de información de prensa, Sala de Situación Humanitaria de las Naciones Unidas y sistema Sisdhes de Codhes. Por problemas de espacio se presentan únicamente los rasgos básicos.

15 Usualmente, la cuestión del tiempo se examina a partir de los riesgos y oportunidades que determinan los cambios de gobierno derivados del período presidencial. Pero, en un conflicto de larga duración ese factor es menos importante que las temporalidades asociadas a la valoración de la eficacia o ineficacia de una política, en este caso cada una de las ofensivas militares. En este sentido es probable que a las guerrillas les interese más desacreditar la política de seguridad que a un gobernante determinado.

16 Los observatorios sobre el Conflicto de la Vicepresidencia o la Fundación Seguridad y Democracia muestran un abigarrado mapa de operaciones ofensivas, pero para los efectos de este trabajo se extraen los rasgos fundamentales.

En cuarto lugar, la guerrilla ha incrementado los atentados y secuestros masivos de dirigentes políticos y de población civil en diferentes regiones del país, especialmente dentro de la estrategia de presionar el canje de miembros de la fuerza pública y dirigentes políticos por guerrilleros presos en las cárceles del Estado. Del mismo modo, se mantiene la amenaza contra las autoridades locales en aquellos territorios en los que el Estado tiene mayores dificultades para hacer presencia militar, judicial y social.

En el plano político militar, se producen nuevos acuerdos de cooperación estratégica y militar entre las Farc y el ELN, que se superponen a los múltiples conflictos locales que se han presentado entre estas dos organizaciones insurgentes durante los últimos años. Este cambio es significativo para los desarrollos del conflicto y seguramente afectará los modelos diferenciados que estos grupos venían desarrollando frente a la negociación política, los acuerdos humanitarios y demás problemas. Pero aún no existe una nueva versión de la "coordinadora guerrillera", como lo muestra el hecho de que las dos organizaciones mantienen iniciativas políticas diferenciadas.

Finalmente, los grupos insurgentes mantienen algunos canales abiertos para el diálogo con el Gobierno sobre temas de carácter estrictamente humanitario y aceptan el concurso de la Iglesia, sectores de la sociedad y de la comunidad internacional para facilitar estos procesos. Pero en este campo se han logrado pocos avances y la vida de los secuestrados sigue pendiendo de una macabra dialéctica que combina los anuncios gubernamentales de rescates militares y la amenaza de los asesinatos a sangre fría por parte de la guerrilla. Mientras el Gobierno despliega el Plan Patriota, destinado a capturar las dirigencias insurgentes o liberar los civiles y militares secuestrados, las Farc se han concentrado en el tema del intercambio humanitario, sometiendo al Gobierno a la doble presión de resolver militar o políticamente un problema que, de tornarse indefinido, se convierte en emblema del fracaso de la política de seguridad. Por el momento, este pulso ha terminado unas veces

en rescates exitosos (como el caso del Obispo de Zipaquirá, rescatado por la Fuerza Pública) y en tragedias, como el asesinato a manos de las Farc, del gobernador de Antioquia Gustavo Gaviria y sus colaboradores, en medio de una tentativa de rescate. También se han dado experiencias de liberación de secuestrados a través de acuerdos dados en el marco de procesos de diálogo, como el reciente episodio de los ciudadanos extranjeros secuestrados por el ELN en la Sierra Nevada de Santa Marta¹⁷ (2003).

Este mapa muestra la fisonomía compleja del conflicto en el que la tendencia dominante es la mayor ofensiva militar por parte del Estado, mientras las guerrillas mantienen una actividad ofensiva considerable en el corto plazo e impredecible en el mediano plazo. Hay que advertir, sin embargo, que la evidencia histórica muestra que la militarización de una zona no necesariamente implica recuperación y control del territorio y que es más frecuente que la población civil y las personas protegidas por el DIH sean las que sufren los mayores daños.

Los grupos paramilitares: diálogo sin cese el fuego

En este campo, la reestructuración del conflicto avanza en dos direcciones: el desarrollo del proceso de diálogo con distensión relativa y el cambio cualitativo en las formas de ejercicio de la coacción violenta, que disminuye las tradicionales masacres colectivas e incrementa el asesinato individual, que se focaliza en liderazgos sociales y comunitarios.

Los grupos paramilitares mantienen una tendencia de expansión, pero han entrado en una encrucijada política al asumir un proceso de diálogo de cara a la opinión pública nacional

17 EL caso de los secuestrados de la Sierra Nevada de Santa Marta se resolvió por un entendimiento entre el Gobierno nacional y la guerrilla del ELN, con la facilitación de la Iglesia católica, la Comisión Facilitadora Civil e instancias de la comunidad internacional. El ELN procedió a liberar a los secuestrados y el Estado se comprometió a examinar y tomar medidas para resolver la crisis humanitaria de la Sierra Nevada, tal como lo muestra el informe producido por la comisión especial creada para tal fin, con la participación de la Defensoría del Pueblo.

e internacional, en momentos en que el problema de la seguridad se convierte en la principal bandera gubernamental, lo cual le resta espacio al discurso de la autodefensa. La relación con la dimensión pública ha puesto en evidencia las contradicciones del proceso de diálogo, los intereses menos evidentes de los grupos paramilitares y las contradicciones al interior de sus diferentes facciones. A su vez, estos problemas han generado una serie de reservas y de críticas de la comunidad internacional y de la sociedad colombiana que han obligado a una reformulación de los términos iniciales del proceso de diálogo, poniendo a prueba su capacidad para superar efectivamente el fenómeno paramilitar.

Los problemas del proceso tienen que ver con el incumplimiento del cese del fuego, el reclamo de impunidad total por parte de estos grupos, la resistencia a considerar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, la ausencia de espacios y garantías para la expresión del reclamo de las víctimas del paramilitarismo y la ausencia dentro de la agenda de diálogo de temas estratégicos como la concentración violenta de la tenencia de la tierra y la relación con los intereses del narcotráfico.

El primer problema evidente es el incumplimiento del cese unilateral de hostilidades declarado por las AUC, documentado por el propio Gobierno: las estadísticas más conservadoras muestran que en este lapso los paramilitares son presuntos responsables de la muerte de más de 400 colombianos, además de masacres como la de La Guajira (2004) y el asesinato y desaparición de sus propios líderes. Además, el día de la instalación de la Mesa de Diálogo reformularon la tesis de cese de hostilidades demandando como condición que el Estado garantice previamente la seguridad en los territorios donde estos grupos operan, y anunciando que sin enfrentarse a las fuerzas de Estado (a las que usualmente no confrontan ya que se consideran aliados) mantendrán su ofensiva contra las guerrillas (argumento sobre el que se cometen actos de barbarie contra la población civil). Tanto el Gobierno como las instancias de verificación, en este caso la OEA, tienen la responsabilidad frente a este problema.

Un segundo problema consiste en que el proceso no involucra a todas las expresiones del paramilitarismo y presenta dificultades para construir una mesa unificada de negociación, aun con aquellos grupos que participan del proceso; estos hechos advierten sobre la eventualidad de que los grupos más fuertemente armados continúen en la guerra, que el proceso se prolongue en el tiempo por falta de voluntad política para avanzar en los temas decisivos o que pueda romperse, caso en el cual tanto el Estado como la comunidad internacional debe extremar las medidas de seguridad de los líderes sociales, que siguen siendo el principal objetivo de estos grupos. Pero aun en la hipótesis del éxito del proceso, existe un reclamo social para que las condiciones del postconflicto de estos procesos de diálogo conduzcan a establecer verdaderas garantías democráticas para el desarrollo de la participación política en las regiones en las que el paramilitarismo tiene hoy una presencia significativa. Especialmente porque existen regiones en las que se han producido elevados niveles de copiamiento de los procesos políticos por parte de los grupos armados, y porque la solución es la democracia y no su eventual conversión en "zonas de rehabilitación"

Una tercera disyuntiva es la relación entre los objetivos de convivencia que debe buscar todo proceso de diálogo y el tratamiento del problema de la verdad y la justicia frente a los crímenes cometidos. En este campo, los grupos paramilitares han reclamado impunidad total, preservación de los bienes adquiridos en forma violenta y condiciones para reproducir su dominio en las regiones por otros medios. El primer proyecto presentado por el Gobierno se acercaba a esa aspiración, demandando reparaciones simbólicas y minimizando las dimensiones de la justicia y la verdad. La reacción de la sociedad, de sectores políticos y sobre todo de la comunidad internacional, ha llevado a replantear esta postura gubernamental. Sin embargo, el nuevo proyecto de alternatividad penal que avanza en estas dimensiones, se encuentra en una especie de estancamiento. Ante estas incertidumbres, la comunidad

internacional se ha inhibido de participar en tareas de facilitación directa, pero se mantiene vigilante del cumplimiento de los estándares básicos del derecho internacional en materia de derechos humanos. Por su parte la OEA y el Gobierno de los Estados Unidos son los que han manifestado un apoyo más directo, pero también han planteado fuertes críticas; en el primer caso, desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en el segundo caso, en relación con los problemas del narcotráfico y las demandas de extradición de algunos participantes en el proceso.

Por estas razones, el proceso de superación definitiva del paramilitarismo aún enfrenta obstáculos difíciles de remontar, si no se tiene en cuenta el interés de las víctimas ni se discute la economía política que subyace a las estrategias paramilitares, y especialmente si no se discute a fondo el significado histórico y las responsabilidades políticas inherentes al desarrollo de estas expresiones de violencia extrema en el país. La presión internacional y las acciones de sectores sociales y políticos del país¹⁸, en la dirección de garantizar que el proceso no se convierta en un símbolo de impunidad o de profundización de la guerra, son factores favorables a una política de superación de este fenómeno en la vía de la reconciliación nacional, pero aún están por tomar las decisiones más trascendentales.

EL CAMBIO DEL CONTEXTO POLÍTICO Y LAS PERSPECTIVAS DE LA PAZ

En conclusión, estamos ante un periodo de reestructuración del conflicto armado que conlleva dinámicas de escalamiento de la ofensiva militar por parte del Estado, la expansión del paramilitarismo, la transformación progresiva de las estrategias de las guerrillas y la restricción del espacio político para construir salidas basadas en el diálogo y la negociación, así como de las garantías para la acción de los movimientos sociales. Se trata de un proceso que plantea una serie de interrogantes sobre el futuro de la paz y de la guerra en Colombia, las cuales deben examinarse con seriedad y no simplemente desde

los slogans publicitarios e interpretaciones de corto plazo.

El Gobierno nacional presenta, llanamente, la reducción de algunas cifras como indicador de éxito de la denominada política de Seguridad Democrática; pero las hipótesis que maneja se ubican en un horizonte de corto plazo y no dan cuenta integral de las dinámicas que cobra la guerra en Colombia. Tampoco dan cuenta de la profundidad y los nuevos rasgos que adquiere la crisis humanitaria en un período en el que se está librando un complejo pulso militar. De hecho, no todos los indicadores de violación de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario tienden a disminuir; por el contrario, las desapariciones forzadas, el refugio internacional de colombianos, las detenciones arbitrarias, los asesinatos políticos, el confinamiento de poblaciones y el secuestro de dirigentes políticos, entre otras cifras, están en ascenso y cada vez son mayores las acciones institucionales que comprometen o que buscan justificar prácticas de arbitrariedad y desprecio por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, a nombre de la política de seguridad. Igual ocurre con el desplazamiento forzado, cuya cifra general se reduce significativamente si se comparan los años 2002 y 2003, mientras se incrementa en términos absolutos y relativos, precisamente en aquellas regiones en las que la ofensiva y la confrontación militar es mayor.

Además, hoy existen regiones enteras convertidas en abigarrados laboratorios de guerra en los que las acciones de los grupos irregulares, como los paros armados, los asesinatos selectivos y sistemáticos, confinamientos, retenes alimentarios, rígidos controles a la movilidad humana, disputa por los recursos económicos, amenazas a las autoridades locales, el desplazamiento de fuerzas políticas, etc.; se yuxtaponen

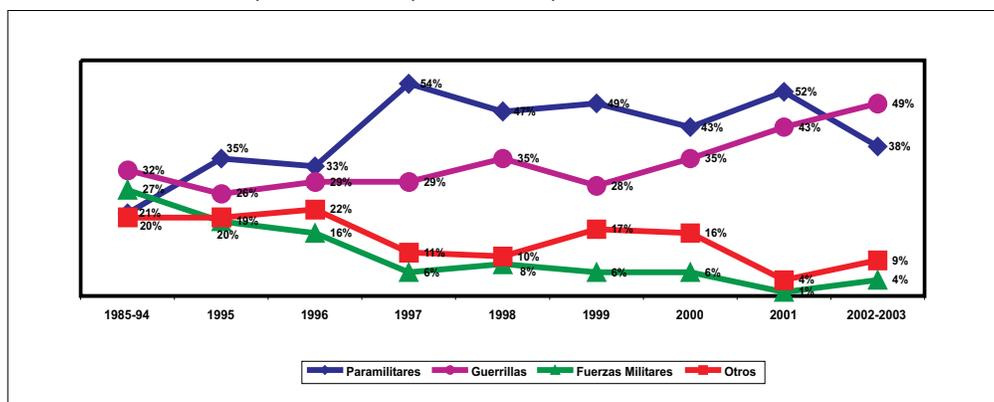
18 En este sentido, fue muy importante la iniciativa del senador Rafael Pardo de crear las audiencias públicas, con el respaldo del Congreso de la República, y especialmente las acciones adelantadas por la Confluencia por la Democracia y el Congreso Nacional de Víctimas, cuyo reclamo fundamental es el debate nacional sobre la naturaleza del fenómeno paramilitar y la condición de reconocer el interés de las víctimas a partir de procesos de esclarecimiento histórico y desarrollo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

a las nuevas políticas de fumigación masiva sobre zonas de cultivos ilícitos, creación de nuevos batallones militares, soldados campesinos, redes de informantes, programas de delatores, zonas de rehabilitación, allanamientos clandestinos y detenciones arbitrarias de ciudadanos, entre otras prácticas. ¿Se puede concluir que en estas regiones ha mejorado la situación humanitaria y social? ¿Existen condiciones y especialmente *garantías democráticas* para el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales de la población civil en estos contextos? Es evidente que no, y que el resultado de esas fórmulas de profundización de la guerra es el deterioro radical de las condiciones de confianza y de convivencia social.

Un segundo nivel de análisis debe dar cuenta de las dinámicas de resistencia a la guerra, los ejercicios democráticos, los procesos constituyentes de Nariño, Cauca y Tolima, los laboratorios de paz en el Oriente Antioqueño, Bolívar y demás regiones sometidas a los rigores del conflicto armado. Igual ocurre con los movimientos sociales, en particular las marchas adelantadas por el movimiento de mujeres, las movilizaciones por los acuerdos humanitarios y la reactivación de los movimientos por la paz.

Estos procesos de resistencia, forman parte de un cambio más profundo y persistente del contexto político nacional e internacional¹⁹ empiezan a mostrar las limitaciones de las estrategias de la guerra y abren nuevas posibilidades para pensar soluciones de tipo político. En el plano interno, los procesos electorales de octubre de 2003, pusieron en evidencia que no existe unanimismo en torno a la política del Gobierno nacional y que, mientras algunas regiones empiezan a transitar al modelo de candidatos únicos en las elecciones territoriales, en muchas otras los procesos sociales y políticos son fuente de una diversidad democrática que, en términos generales, reclama soluciones concretas a los ancestrales problemas sociales y a la vez respalda soluciones basadas en principios de diálogo y solución política de la guerra. En el campo internacional, el fracaso político de la doctrina liberticida de las guerras unilaterales, entre multitudinarias movilizaciones ciudadanas, que han impactado los procesos políticos y electorales en Europa y Estados Unidos, abre de nuevo el camino a la civilidad y relegitima la lucha por los derechos humanos, a la democracia y la búsqueda de alternativas diferentes a la guerra para encarar los conflictos históricos.

**Desplazamiento forzado en Colombia
comportamiento o presuntos responsables armados 1985-2003**



Fuente: Codhes. Este cuadro sobre la percepción de los desplazados en términos de responsabilidad, muestra una tendencia de largo plazo del nivel de actividad de los diferentes actores armados en el conflicto, en este caso el desplazamiento forzado.

19 En el plano internacional estamos asistiendo a cambios vertiginosos. Después de la tragedia del 11 de septiembre se impuso la lógica pragmática de la guerra y tanto las agendas de derechos humanos, como la prospectiva del diálogo, pasaron a un segundo plano. Pero la ofensiva de las guerras unilaterales, preventivas y arbitrarias ha sido rechazada a nivel global con importantes repercusiones: retorno progresivo al multilateralismo, el fortalecimiento de la ONU, transiciones políticas hacia valores democráticos y de derechos humanos en Europa y Estados Unidos, y fortalecimiento progresivo de los procesos democráticos latinoamericanos, más interesados en la paz política de Colombia que en el desarrollo de lógicas de armamentismo y guerra.

El talante autoritario

Derechos civiles y políticos y DIH

Banco de Datos de Derechos Humanos y
Violencia Política, Cinep
Observatorio de Derechos Humanos y
Derecho Humanitario de la Cceeu*



DE LA "SEGURIDAD DEMOCRÁTICA" A LA INSEGURIDAD ANTIDEMOCRÁTICA

Los relatores y representantes especiales, expertos independientes y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales de la Comisión y del programa de servicios de asesoramiento, reunidos en Ginebra del 23 al 27 de junio de 2003 (...) expresan su profunda preocupación por la multiplicación de las políticas, leyes y prácticas que van adoptando muchos Estados en nombre de la lucha contra el terrorismo y que atentan contra el disfrute de prácticamente todos los derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales" (Comisión de Derechos Humanos 2003b: 23).

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez carece de una política de derechos humanos. Sin embargo, el Presidente ha sido enfático en afirmar que "la política de seguridad democrática es una política de derechos humanos" (Presidencia 2003a: 2). El mandatario suele defenderla argu-

yendo que se trata de una estrategia cuya pretensión es brindarle seguridad a cualquier ciudadano o ciudadana, sin discriminación de ninguna clase. No obstante, los instrumentos que ha elegido para implementarla contradicen radicalmente el propósito "democrático" que se anuncia. En realidad, tal política "desconoce el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario, y se reduce a un concepto restringido y arbitrario de seguridad" (Declaración conjunta, 2003: 1). De tal forma, la "seguridad democrática" se ha convertido, gracias al embrujo de sus propios instrumentos, en la mayor y más radical inseguridad antidemocrática¹.

* Cceeu - Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos.

1 Según el Gobierno, "[e]l 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. Si el Estado de Derecho rige plenamente, los derechos y libertades del ciudadano estarán protegidos; y en la medida en que el ciudadano se sienta protegido, se fortalecerá la participación ciudadana y la seguridad" (Presidencia, 2003b:13). Justamente al amparo de esos criterios, la inseguridad es la consecuencia de la aplicación de la política de "seguridad democrática": el Estado social de derechos es desmantelado y crecen los atropellos contra significativos sectores de la población colombiana.

En primer lugar, la aplicación de la política de "seguridad democrática" ha implicado que la Fuerza Pública cuente con atribuciones jurídicas excesivas, que conducen al debilitamiento sustancial del Estado social de derecho, e incurra en violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario. El Gobierno responsabilizó a las fuerzas militares y policiales de la implementación de la política de "seguridad democrática". Su decisión no tomó en consideración que la depuración de las estructuras de esas agencias es urgente debido a la persistencia de vínculos entre éstas y los grupos paramilitares, y a que militares y policías han incurrido en la comisión de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Por el contrario, el Gobierno consideró que el otorgamiento de facultades excepcionales a la Fuerza Pública era indispensable para el éxito de su estrategia².

Fueron nefastos los resultados producidos por la aplicación de las medidas adoptadas bajo el estado de excepción³. No obstante, en abril de 2003, el Gobierno presentó el proyecto de acto legislativo "por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo". El 18 de diciembre de 2003, el Congreso aprobó la enmienda constitucional que confiere a los militares la potestad permanente de ejercer funciones de policía judicial y practicar, sin orden judicial, capturas, allanamientos e interceptación de comunicaciones, entre otras atribuciones⁴. El 17 de junio de 2004, el Congreso de la República aprobó la ley estatutaria que reglamenta el "estatuto antiterrorista" mediante el cual se reformó la Constitución⁵.

El acto legislativo y la ley estatutaria aprobados atentan contra el bloque de constitucionalidad -médula espinal del Estado social de derecho institucionalizado mediante la Carta de 1991-, pues pretenden que los derechos fundamentales pierdan vigencia en los términos previstos en la Constitución⁶. Además, su aprobación va en contravía de lo dispuesto en la Convención de Viena sobre la prohibición de actos unilaterales de los Estados parte con el propósito de modificar el contenido de algún tratado, luego de que estos han sido rati-

ficados. En consecuencia, tal como lo indicara el ex presidente Alfonso López, con la adopción del llamado estatuto antiterrorista "se desconocieron las garantías ciudadanas básicas y (...) se le dio vía libre a nuevas instituciones erigidas sobre los desechos de la Constitución democrática"⁷.

En segundo lugar, la puesta en funcionamiento de la política de "seguridad democrática" involucra en mayor grado a la población civil en el conflicto armado. De una parte, el Gobierno considera un deber absoluto la colaboración militar de los civiles con la Fuerza Pública. De otra parte, considera a la población civil, genérica y sistemáticamente, sospechosa de colaborar con las guerrillas, la convierte en enemiga y, por tanto, en blanco de ataques oficiales

Amplias capas de la población civil han sido convertidas en auxiliares de las fuerzas armadas mediante programas tales como las

- 2 Tales atribuciones fueron otorgadas mediante el decreto 2002 del 9 de septiembre de 2002, expedido al amparo del estado de conmoción interior vigente durante el período comprendido entre el 11 de agosto de 2002 y el 4 de febrero de 2003. El 29 de abril de 2003, la Corte Constitucional declaró inexecutable la segunda prórroga.
- 3 Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, durante 2003, el incremento de graves violaciones de los derechos humanos fue consecuencia de la aplicación de "las políticas gubernamentales de seguridad por parte de la Fuerza Pública" y de "las facultades que algunas normas otorgaron a la Fuerza Pública, incluyendo a las Fuerzas Militares, para actuar restringiendo derechos humanos y libertades fundamentales sin orden judicial" (Comisión de Derechos Humanos 2004, párr.71). La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo evaluaron negativamente la vigencia de las llamadas zonas de rehabilitación y consolidación (Arauca y Córdoba-Sucre), así como la adopción de las medidas del decreto 2002 de 2002, en otros lugares del país.
- 4 Acto legislativo 02 del 18 de diciembre de 2003. Varias ONG presentaron ante la Corte Constitucional una demanda en la que sostienen que el acto legislativo es inconstitucional. La Corte aún no la ha resuelto (julio de 2004).
- 5 Inmediatamente pasó a al Corte Constitucional para su revisión. Dada la sentencia de la Corte Constitucional que declaró inconstitucional el Acto Legislativo No. 02 de 2003, del cual derivaba su legitimidad, esta norm a seguramente será declarada inexecutable. Sin embargo, es bastante probable que se vuelva a tramitar integralmente.
- 6 Al cierre de la edición de este artículo, se anunció la Sentencia de la Corte Constitucional mediante la cual se confirma la existencia de vicios de forma en el trámite de dicha Reforma Constitucional. Por lo que tanto el Gobierno como el Congreso deberán tramitarla integralmente, para que la Corte Constitucional se pronuncie de fondo sobre su exequibilidad. Aunque este proceso podría durar otros dos años, no es muy factible que cambie sustancialmente el sentido de lo que nuevamente se someta a aprobación, lo que mantiene la vigencia de los argumentos aquí planteados.
- 7 Alfonso López, "El estatuto antiterrorista", diario *El Tiempo*, Bogotá, 27 de junio de 2004, pág. 1-19.

redes de informantes o cooperantes y los soldados campesinos o "soldados de mi pueblo"⁸. Para el Gobierno, esas medidas se justifican en tanto "la seguridad es (...) producto del esfuerzo colectivo de la ciudadanía: es responsabilidad de todos" (Presidencia 2003b:17). En su momento, la Ministra de Defensa esgrimió otras razones que advierten sobre la ventaja militar que implica la implementación de esas medidas: "a la población toca tenerla del lado nuestro. Es la única forma de ganar la guerra"⁹. Sin embargo, al asignarle a la población civil una función militar en el conflicto armado, se borra la frontera entre civiles y combatientes y se expone a esas personas a ser blanco de los ataques de las guerrillas. Por ejemplo, en Saravena (Arauca), las Farc amenazaron a las familias de 39 soldados campesinos que fueron obligados a cumplir su servicio militar obligatorio en ese programa (Amnistía Internacional 2004a: 26).

La política de "seguridad democrática" también desconoce el principio de distinción al generalizar la sospecha de colaboración de la población civil con los grupos guerrilleros. Bajo la consideración de que las guerrillas se "mimetizan entre la población civil" (Decreto 2002 de 2002), se ha justificado que las operaciones militares se dirijan hacia los civiles, pues automática y arbitrariamente son considerados como iguales a los combatientes de las guerrillas¹⁰. "La estrategia del Ejército de tratar de cortar el abastecimiento de la guerrilla ha afectado en algunos casos a la población civil, por la estigmatización de que fue objeto, así como por acciones de atropellos, saqueos y amenazas" (Comisión de Derechos Humanos 2004: párr. 62).

En tercer lugar, tras la consigna de reprimir y acabar a los grupos armados de oposición, la política de "seguridad democrática" oculta la intención de atacar y destruir a la población desarmada inconforme. "En el contexto de la 'guerra contra el terrorismo', Colombia se destaca como el ejemplo más extremo de la táctica de utilizar medidas supuestamente destinadas a combatir a los grupos armados ilegales para perseguir, dar muerte y amordazar a los activistas

de derechos humanos" (Amnistía Internacional 2004a: 15).

Aunque lo niega, el Gobierno continúa la tradición represiva imperante en la cultura del país, que hunde sus raíces en la Doctrina de la Seguridad Nacional, la ideología que en el pasado inspiró la generalización de las violaciones de los derechos humanos en el continente¹¹. El blanco fundamental de la represión estatal lo siguen constituyendo las organizaciones, los movimientos, los grupos, las comunidades y las personas inconformes con el modelo vigente de sociedad, de Estado o de gobierno. Sin embargo, en el modelo de represión estatal se opera un cambio: se reduce el protagonismo de las prácticas de exterminio, desaparición y tortura -que aunque en forma moderada, continúan siendo ejecutadas- y se privilegia la utilización de instrumentos más tolerables dentro de los ámbitos político y mediático, como aquellos que ofrece el sistema judicial, gracias a sus enormes posibilidades de manipulación para perseguir legalmente a quienes son considerados enemigos.

8 "Programa *Soldados de mi pueblo*: El Ejército Nacional proyecta entregar este año a los colombianos 142 pelotones adicionales a los 423 existentes en los distintos municipios del territorio nacional, haciendo presencia así en el 80% del país. Los departamentos donde se concentra el mayor número de municipios con presencia de soldados campesinos son: Cundinamarca, Antioquia, Santander y Putumayo. Con estos nuevos pelotones se estima que para finales de 2004 habrían 2.600 soldados campesinos en el país" (Ministerio de Relaciones Exteriores 2004). La reforma legal de la regulación que rige el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad también se orientó a integrarlas a la puesta en marcha de la política de "seguridad democrática".

9 "Campesinos armados", revista *Semana*, Bogotá, 26 de agosto de 2002, p. 286.

10 A juicio del presidente Álvaro Uribe, "los grupos guerrilleros no son combatientes porque son terroristas. (...) Con su postura, el Presidente niega la calidad de combatientes a quienes sí lo son y convierte en combatientes a quienes no lo son, es decir, a los civiles. Esa es una enorme puerta de regreso a la barbarie, pues significa la erosión de los cimientos básicos del derecho humanitario" (Comisión Colombiana de Juristas, 2003: 1).

11 "La seguridad democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este Gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la "Seguridad Nacional" en América Latina, que partía de considerar un grupo ideológico o partido político como 'enemigo interno'. Carta del presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez (Presidencia 2003b: 5).

"Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos consideramos que todas las medidas tomadas por el actual Gobierno se fundamentan en una concepción de la contrainsurgencia que centra su atención en la sospecha de la infiltración de las guerrillas en las organizaciones sociales, y por tanto convierte a estas organizaciones en objetivos para realizar inteligencia militar, interceptaciones de comunicaciones, allanamientos y capturas. La aplicación de esta concepción contrainsurgente desató una persecución política contra las organizaciones sociales, de derechos humanos y de oposición política puesto que los funcionarios de inteligencia militar y policial no han dado muestras de hacer distinción entre las labores legítimas de oposición, de protesta social o de defensa de los derechos humanos y las acciones de las guerrillas. De hecho, durante los meses que lleva el actual Gobierno se han producido allanamientos y capturas abiertamente arbitrarias contra personas e instituciones comprometidas sin duda alguna en la consolidación de una sociedad democrática y en paz.

(...) Existen elementos de juicio suficientes para señalar que el nuevo gobierno está aplicando con mayor énfasis la persecución judicial como mecanismo para contrarrestar la acción de las organizaciones sociales y de defensa de los derechos humanos"

(Programa no Gubernamental 2003: 2 y 96).

Con el poder que se le resta a prácticas atroces, se inviste de arbitrariedad a la justicia. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Cidh) advirtió:

"[L]a CIDH ha sido consistente en manifestar que el poder punitivo del Estado y su aparato de justicia no deben ser manipulados con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades legítimas. En este sentido, la Comisión ha recibido información y continúa recabando elementos de juicio sobre repetidas instancias en las cuales se alega que se ha recurrido al empleo de los llamados 'montajes judiciales' con el fin de perjudicar o acallar a defensores de derechos humanos que desarrollan, entre otras,

tareas de documentación de la situación de derechos humanos, de defensa judicial de personas acusadas, de representación de víctimas ante los tribunales o de acompañamiento de comunidades que se encuentran en situación de alto riesgo"(Cidh 2004: cap. IV, párr. 16).

En cuarto lugar, la aplicación de la política de "seguridad democrática" ha dejado entrever su talante arbitrario al pretender el sometimiento del poder judicial y de los órganos de control al poder ejecutivo y reforzar los altos índices de impunidad que históricamente prevalecen en materia de derechos humanos y derecho humanitario. Con frecuencia la administración ha intentado definir sobre las acciones y políticas judiciales, obteniendo el acatamiento inmediato de la Fiscalía. En efecto, esta institución "se ha integrado más plenamente en la estrategia de contrainsurgencia y coordina las operaciones y la estrategia contra el terrorismo junto con las fuerzas armadas, en la recién creada estructura de coordinación antiterrorista" (Amnistía Internacional 2004a: 41).

En el plano operativo de la guerra contra el terrorismo, el Gobierno ha impulsado la creación de "estructuras de apoyo interinstitucionales para coordinar y complementar las acciones de las entidades del Estado a nivel regional y local, facilitando así el trabajo de las autoridades judiciales" (Presidencia, 2003b: 36). La primera de esas estructuras había sido creada por la Fiscalía en Arauca, en 2001. Además de las denuncias que advierten sobre comportamientos irregulares de los funcionarios de la Fiscalía en el ejercicio de sus funciones, particularmente durante los operativos en que la Fuerza Pública realiza aprehensiones, el desempeño de esa Estructura de apoyo mereció que la Procuraduría General de la Nación concluyera que su funcionamiento ponía "en entredicho la realización plena de principios constitucionales y legales relativos a la autonomía, imparcialidad e independencia judiciales" (Procuraduría 2003: 20).

De tal forma, impunidad y arbitrariedad judicial son convertidas en las dos facetas de una

misma estrategia, agenciada por una misma rama del poder público: se transige con los crímenes de lesa humanidad de los victimarios y se castiga implacablemente a quienes se responsabiliza de la comisión de los "delitos" de inconformismo, oposición y protesta social, pues se resisten a integrarse al modelo político y económico¹². La arbitrariedad del poder judicial es aún mayor en la medida en que éste actúa en estrecha conjunción con el poder ejecutivo. En consecuencia, ninguna política causa más inseguridad antidemocrática que ésta, pues quedan sin vigencia los principios que en cualquier democracia protegen a los ciudadanos frente a los abusos del poder: el principio de independencia e imparcialidad del aparato judicial; el principio de legalidad; el principio de debido proceso; y el principio de presunción de inocencia¹³.

En quinto lugar, la aplicación de la política de "seguridad democrática" no implica necesariamente la afirmación del monopolio de la fuerza por parte del Estado. Desde que fue concebido, el paramilitarismo obedece a un principio rector: difuminar las fronteras entre lo civil y lo militar de modo que las formas represivas o violentas que los militares no puedan ejercer sin ilegitimar al Estado, las puedan ejercer los civiles desde vínculos ambiguos, clandestinos o camuflados con el estamento militar. Los diversos espacios que la actual administración ha abierto para que grandes capas de población civil se vinculen a tareas auxiliares de las Fuerzas Armadas obedecen al mismo principio. En ese sentido, la desmovilización de paramilitares se podría traducir en su reciclamiento institucional a través de las redes de informantes o cooperantes, el programa de soldados campesinos y las empresas privadas de seguridad¹⁴.

LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO HUMANITARIO ES CRÍTICA Y SE AGRAVA

Durante 2003, la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia continuó agravándose¹⁵. Las violaciones de los

derechos humanos siguen siendo la consecuencia de prácticas graves, sistemáticas y masivas, mientras que las infracciones al derecho humanitario resultan de prácticas generalizadas y a gran escala (Comisión de Derechos Humanos 2002a: párr. 72). En ese sentido, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe correspondiente a 2003, consideró que "la situación de los derechos humanos en Colombia siguió siendo crítica" (Comisión de Derechos Humanos 2004a párr. 67).

En 2003, el Banco de Datos del Cinep registró la destrucción de 4.447 vidas humanas como consecuencia de la violencia política. Se registraron 1.339 ejecuciones extrajudiciales perpetradas presuntamente por agentes estatales y pa

12 El Fiscal General de la Nación absolvió de toda culpa al general retirado del Ejército, Rito Alejo Del Río, a pesar de obrar contra él numerosas pruebas de que había perpetrado centenares de crímenes de lesa humanidad en las zonas de Urabá y del Bajo y Medio Atrato. En contraste con esta impunidad de los victimarios, protegidos por el Estado, numerosos campesinos de San José de Apartadó han sido capturados, acusados de ser milicianos de las Farc, torturados por muchas horas, chantajeados y sometidos a procesos judiciales montados sobre falsos testimonios remunerados con dineros públicos. En ese microcosmos de San José de Apartadó se puede comprobar el funcionamiento de estas dos prácticas que revelan el colapso de la justicia y que se repiten a lo largo y ancho del país.

13 Recientemente, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y los abogados advirtió: "El anterior Relator Especial consolidó la idea de que el estado de derecho entraña una supervisión judicial (o su equivalente) de la constitucionalidad o legalidad de las decisiones del poder ejecutivo, de los actos administrativos y de las leyes. Subrayó el hecho de que dicha supervisión no ha de entenderse como una manifestación de rivalidad institucional entre los poderes judicial, ejecutivo y legislativo, sino que debe ser un mecanismo de contención para prevenir el posible desarrollo de desviaciones autoritarias y garantizar la supremacía del derecho en todas las circunstancias. El actual Relator Especial comparte su opinión de que querer limitar o incluso suspender esa facultad de supervisión judicial equivale a atentar contra la independencia de la justicia, y por su parte se propone mantenerse vigilante ante la posibilidad de que se produzcan esas desviaciones" (Comisión de Derechos Humanos, 2003c: párr. 29).

14 En relación con la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia que operaban en Medellín (Antioquia), véase Instituto Popular de Capacitación (IPC), En deuda con los derechos humanos y el DIH. Diversas miradas críticas en Medellín-2003, Medellín, IPC, marzo de 2004, págs. 68 a 79. También véanse las consideraciones de Amnistía Internacional (Amnistía Internacional 2004a:).

15 "Se mantienen niveles muy altos de violaciones. Además, aunque hay una reducción relativa en algunas de ellas, se evidenciaron ascensos fuertes en la perpetración de otras violaciones graves, como las detenciones arbitrarias, las torturas y las restricciones a la libre circulación, con tendencia a agravarse por la eliminación de las barreras normativas" (Comisión Colombiana de Juristas 2003, 5).

raestatales: 1.140 (25,64%) simultáneamente constituyen homicidios intencionales de personas protegidas, pues las víctimas fueron exterminadas como "enemigos", mientras que las otras 199 (4,48%) se produjeron como consecuencia del abuso de autoridad o de la intolerancia social. Tuvieron ocurrencia otros 422 homicidios intencionales: mientras 279 (6,27%) fueron perpetrados presuntamente por las guerrillas, en 143 (3,21%) no fue posible determinar con exactitud si la responsabilidad correspondería a éstas o a agentes estatales o paraestatales. También se produjeron 837 (18,82%) asesinatos políticos, cuya presunta autoría no es posible determinarla. 1.849 (41,58%) combatientes perdieron la vida en medio de las hostilidades.

De otra parte, el Banco de Datos del Cinep registró la ocurrencia de torturas, desapariciones y detenciones arbitrarias durante 2003. De una parte, 238 personas fueron víctimas de torturas: en 170 casos de torturas, la autoridad se atribuye a agentes estatales y paraestatales; en 10 casos se atribuye a las guerrillas y en 58 casos no se pudo establecer a cabalidad la responsabilidad, aunque es evidente el móvil político. De otra parte, 182 personas fueron víctimas de desaparición forzada: mientras 140 desapariciones fueron perpetradas por agentes estatales y paraestatales, no es posible determinar la presunta autoría correspondiente a las otras 42 desapariciones. Además, 1.191 personas fueron objetos de detenciones arbitrarias.

Tal como lo advierte el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, no obstante la disminución de algunos indicadores, sigue siendo preocupante la frecuente ocurrencia de violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario que afectan especialmente el derecho a la vida (Comisión de Derechos Humanos 2004a: párrafos 42, 44 y 54). Las cifras relativas a la violencia política pueden subir y bajar intermitentemente, en algunos centenares, dependiendo de factores que sólo tienen efectos coyunturales¹⁶. La disminución cuantitativa de una modalidad de violencia, en un año, no significa una inflexión definitiva de la curva. En cambio,

Principales hechos de violencia política registrados en el banco de Datos entre 1990-2003

Tipos	1	2	3	4	5
Años					
1990	313	1.961	217	1.229	-
1991	560	1.658	189	1.364	-
1992	1.242	1.601	237	1.638	-
1993	957	1.665	173	1.150	-
1994	720	1.191	170	1.083	-
1995	994	862	111	899	-
1996	1.046	701	192	731	121
1997	1.213	618	192	1.295	306
1998	970	333	240	1.495	130
1999	1.173	940	261	1.437	376
2000	1.942	2.431	402	1.677	259
2001	1.748	3.136	259	748	406
2002	995	1.734	162	2.624	473
Total 13 años	3.873	18.831	2.805	17.370	2.071*
Prom. Año	1.067	1.448	215	1.336	295
Prom. Mes	89	120	18	111	24
2003	1.140	137	840	1.849	422*
Prom. Mes	95	70	12	154	35

1. Ejecuciones extrajudiciales y homicidios intencionales de personas protegidas, perpetrados por agentes estatales y paraestatales.
2. Asesinatos por móviles políticos o de tolerancia social sin móvil identificado.
3. Desapariciones forzadas.
4. Muertes en acciones bélicas.
5. Homicidios intencionales de personas protegidas.

* El Banco de Datos comenzó a registrar hechos violentos que se clasifican como infracciones al Derecho Internacional Humanitario, según las normas de los Convenios se calcula sobre esa base.

** 279 Homicidios Intencionales - Personas Protegidas cometidas por grupos insurgentes y 143 muertes como infracción al DIH perpetrados por combatientes bien sea del polo estatal o el polo insurgente, en cuyos casos la información no permite individualizar la responsabilidad.

16 Entre los factores cabe mencionar algunos: a) períodos inmediatamente anteriores o posteriores a las elecciones; b) momentos de auge o de reflujo de los diversos actores en conflicto, así como de la intensificación o estabilidad de sus contradicciones; c) períodos de ofensivas o retiradas tácticas; y d) momentos de exterminio de movimientos sociales y políticos como blanco de persecuciones, y desactivación del exterminio por efecto del terror.

resulta altamente preocupante que quede al descubierto el desprecio de los combatientes por la vida humana en las masacres perpetradas en Guatarrilla (Nariño), ocurrida el 19 de marzo de 2004; en Cajamarca (Tolima), ocurrida el 10 de abril de 2004; en Bahía Portete (La Guajira), ocurrida el 18 de abril de 2004; en Tame (Arauca), ocurrida el 19 de mayo de 2004; y en el corregimiento La Gabarra de Tibú (Norte de Santander), ocurrida el 15 de junio de 2004.

El rastreo del total de víctimas de la violación más grave al derecho a la vida, aquella en que se ejecuta a seres humanos por parte de agentes directos o indirectos del Estado, permite afirmar que no se ha producido un cambio sustancial. Durante el período comprendido entre 1990 y 2002, el Banco de Datos del Cinep registró un promedio anual de 1.067 ejecuciones extrajudiciales. En 2003, contabilizó la ocurrencia de 1.140 ejecuciones extrajudiciales (véase cuadro).

De otra parte, durante el período comprendido entre 1996 y 2002, registró un promedio anual de 296 homicidios intencionales de personas protegidas, cuya autoría se atribuye a los grupos insurgentes o no se sabe si corresponden a éstos o a agentes estatales o paraestatales. En 2003, se contabilizó la ocurrencia de 422 homicidios intencionales en persona protegida por el derecho humanitario, manteniendo la tendencia de los últimos tres años (véase cuadro).

Según el Alto Comisionado, la persistencia del cuadro crítico de violaciones de los derechos humanos se evidencia, entre otras situaciones, en las ejecuciones extrajudiciales, en el aumento del número de denuncias de "actos de tortura, de tratos crueles, inhumanos o degradantes, y de uso excesivo de la fuerza por parte de miembros de la Fuerza Pública", de "desapariciones forzadas y detenciones ilegales o arbitrarias", y de "violaciones al debido proceso por irrespeto de la independencia e imparcialidad de la justicia, de garantías procesales y del principio de presunción de inocencia". Así mismo, advierte que las infracciones al derecho humanitario particularmente se reflejaron en la victimización de la población:

"En aquellas zonas bajo una fuerte influencia de los grupos armados al margen de la ley (...) [sus habitantes han padecido una creciente presión y sometimiento de la población, a través de actos de terrorismo, homicidios y torturas, restricción a la movilidad de las personas y al transporte de insumos de primera necesidad, destrucción de bienes y pillaje]" (Comisión de Derechos Humanos 2004a párr. 43 y anexo II).

En marzo de 2004, durante el examen del quinto informe periódico de Colombia, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por los ataques contra los defensores de derechos humanos, dirigentes sindicales y políticos, jueces y periodistas, y por la persistencia de la práctica del secuestro. En particular, manifestó preocupación por la suerte de Ingrid Betancourt (Comité de Derechos Humanos 2004: párr. 11).

PERSECUCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

"Los relatores y representantes especiales, expertos independientes y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales de la Comisión y del programa de servicios de asesoramiento deploran que, so pretexto de luchar contra el terrorismo, se amenace a los defensores de derechos humanos y se ponga en la mira a grupos vulnerables" (Comisión de Derechos Humanos 2003b: 23).

"Los relatores y representantes especiales, expertos independientes y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales de la Comisión y del programa de servicios de asesoramiento deploran que, so pretexto de luchar contra el terrorismo, se amenace a los defensores de derechos humanos y se ponga en la mira a grupos vulnerables" (Comisión de Derechos Humanos 2003b: 23).

Durante las administraciones de los presidentes Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002), aunque todavía de manera muy tímida, el Gobierno colombiano dio

un paso en el otorgamiento de legitimidad a la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. Las directivas presidenciales No. 011 de julio de 1997 y No. 07 del 9 de septiembre de 1999 fueron importantes manifestaciones formales de la máxima autoridad del Estado colombiano. Después de su expedición, las ONG nacionales e internacionales de derechos humanos y los organismos intergubernamentales llamaron la atención para que toda autoridad administrativa observara esas directrices emanadas del Presidente de la República, muy en particular, los altos mandos militares.

Hoy, es notable el retroceso del Gobierno. Si bien existe una Directiva del Ministerio de Defensa sobre defensores de derechos humanos, ya no se trata solamente de evitar que se produzcan "declaraciones hechas por funcionarios públicos y los militares en las que públicamente asimilan a los defensores de derechos humanos con terroristas y en las que manifiestan que el trabajo que hacen es de tipo subversivo" (Comisión de Derechos Humanos 2002b: párr. 267). Ahora, también y principalmente se trata de evitar que el titular de esas declaraciones sea el Presidente de la República y que, por tanto, sean tomadas como ejemplares por la totalidad de funcionarias y funcionarios públicos¹⁷.

El presidente Álvaro Uribe Vélez ha persistido en mantener una actitud hostil respecto a las defensoras y los defensores de derechos humanos, respecto a las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales de derechos humanos e, inclusive, respecto a los organismos intergubernamentales. En 2003, el Presidente aludió a las organizaciones de derechos humanos como "voceras del terrorismo" y "traficantes de los derechos humanos" (Presidencia 2003a). En 2004, se refirió a Amnistía Internacional y a otras ONG como "cómplices culpables del terrorismo" (Presidencia 2004c)¹⁸.

La máxima autoridad del Estado colombiano se ha convertido en la principal fuente de desconocimiento de la legitimidad que tiene la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Hum-

nos, tales cuestionamientos sobre el trabajo de las organizaciones de derechos humanos van en sentido contrario de la Directiva No. 09 de julio de 2003, expedida por el Ministerio de Defensa. Pero, sobre todo, podrían "alentar acciones contra la libertad y la intimidad de personas relacionadas con la defensa de derechos humanos o con el movimiento sindical" (Comisión de Derechos Humanos 2004a párrafos 87 y 88).

En efecto, la persecución de las defensoras y defensores de derechos humanos continúa siendo sistemática y adopta diferentes formas de violencia, en especial la ejecución extrajudicial y la detención arbitraria. Durante 2003, 15 defensoras y defensores de derechos perdieron la vida violentamente. Así mismo, durante el período comprendido entre el 1° de enero y el 30 de junio de 2004, por lo menos seis defensoras y defensores fueron víctimas de ejecuciones extrajudiciales¹⁹. Además, un número considerable de defensoras y defensores de derechos humanos, sindicalistas y líderes sociales han sido víctimas

17 "Varias organizaciones no gubernamentales solicitaron formalmente al Presidente rectificar las imputaciones contra el buen nombre de las organizaciones sociales, de paz y derechos humanos que representan [Derecho de petición radicado el 19 de diciembre de 2003, en la Presidencia de la República]. Lejos de hacerlo, el Presidente se ratificó en sus infundios indicando que tales mensajes "son la expresión de la opinión política del Primer Mandatario quien como Jefe de Estado y de Gobierno está autorizado constitucionalmente para ello, esto es para servir de inspiración a los colombianos o simplemente, para crear una opinión pública de orden general de quien está llamado por el constituyente a dirigir o gobernar un país, o lo que es lo mismo, de quien simboliza la unidad nacional [Presidencia de la República, Secretaría Jurídica, 31 de diciembre de 2003, radicado número 24684]" (Comisión Colombiana de Juristas 2004: 30).

18 Ajeno a cualquier costumbre diplomática, el presidente Álvaro Uribe Vélez se refirió a las Naciones Unidas, a propósito de la solicitud de buenos oficios que le dirigiera el Grupo de Río al organismo intergubernamental, en los siguientes términos: "Yo no le digo a Naciones Unidas que deje de criticar, pero le digo que se comprometa a resolver. A ratos Naciones Unidas da la impresión de que le tiene miedo a las descalificaciones que los grupos violentos de Colombia le hacen. Yo no creo que Naciones Unidas se pueda abstener de ayudarnos inicialmente en Colombia porque los grupos violentos la desconocen. // "Naciones Unidas tiene que escoger a quién le tiene que servir: si al miedo que le producen los grupos violentos de Colombia o a la necesidad del pueblo colombiano de que la Comunidad Internacional nos ayude para superar esta violencia" (Presidencia 2003d).

19 María Lucero Henao, José Mendivil Cárdenas, Martha Cecilia Aguirre, Giovanni de Jesús Montoya Molina, Carmen Montes y Carlos Bernal. Fuente: Comisión Colombiana de Juristas. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política, Cinep.

de detenciones arbitrarias prolongadas o de detenciones violatorias del debido proceso.

De otra parte, hay organizaciones defensoras de derechos humanos que tienen a casi todos sus integrantes en prisión (Comité de Derechos Humanos Joel Sierra); otras han sido víctimas de allanamientos disimulados en "asaltos" (Asamblea Permanente por la Paz); otras más, han sido víctimas de montajes organizados desde el Ministerio de Defensa (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz); muchas otras viven en la zozobra de una judicialización anunciada, ya que la tesis del Presidente, según la cual, muchas de estas organizaciones sirven de fachada o hacen de "defensoras de organizaciones terroristas", es compartida o acatada por muchos funcionarios judiciales (especialmente los colectivos de abogados y abogadas). También hay fiscales que decidieron defender los derechos fundamentales de personas injustamente acusadas y, por ese motivo, hoy están sometidos a causas penales y con medidas de aseguramiento. Además, no hay duda de que el Gobierno cuenta, para agilizar esta política, con una mayoritaria colaboración de los medios masivos de comunicación: éstos colaboran en gran parte en la difusión de los montajes y guardan silencio, o informan con demasiada austeridad y sin seguimiento alguno, sobre las persecuciones a defensoras y defensores de derechos humanos y a las organizaciones sociales.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez también ha descalificado las estadísticas producidas por las ONG de derechos humanos. En su opinión, tales organizaciones manipulan las cifras sobre derechos humanos y derecho humanitario, pues les atribuyen valores exagerados y, al tiempo, se resisten a reconocer los resultados gubernamentales en la reducción de la violencia terrorista que azota a Colombia. Así fuese parcialmente, la pretensión del poder ejecutivo de desvirtuar los registros estadísticos de las ONG fue respaldada por la embajada de los Estados Unidos en Colombia, por el diario estadounidense *Journal Wall Street* y, a nivel doméstico, por la revista *Semana*²⁰. Las ONG, por su parte, demuestran que muchas cifras que el Gobierno divulga, no

son creíbles, y que el aumento exorbitante de nuevas modalidades de violación a los derechos fundamentales no puede llevar a sostener que en la presente coyuntura se haya "progresado" en el respeto a los derechos humanos²¹.

LÓGICA EFICIENTISTA DE LA "SEGURIDAD DEMOCRÁTICA"

El Gobierno ha sostenido obcecadamente que el descenso de las estadísticas sobre violencia, especialmente la tasa nacional de homicidios, refleja el éxito de la aplicación de la política de "seguridad democrática". También considera que, de las nuevas cifras que arroja esta política, se puede concluir que la situación de derechos humanos ha mejorado²².

La lógica efficientista que impera en la presentación de estadísticas queda al descubierto al analizar las cifras relativas a los logros operacionales de la Fuerza Pública. Según el Gobierno, el éxito de la lucha contra el terrorismo ha sido total. Durante el período comprendido entre el 1° de agosto de 2002 y el 31 de enero de

20 El artículo anuncia su contenido así: "Un informe de la embajada de Estados Unidos sobre las cifras de las ONG de derechos humanos promete levantar ampolla". "El dedo en la llaga", revista *Semana*, Bogotá, No. 1.127, 8 a 15 de diciembre de 2003, págs. 42 a 44. Mary Anastasia O'Grady, diario *Wall Street Journal*, pág. A17.

21 El Cinep (2004) y la Comisión Colombiana de Juristas (2003) se han referido en detalle a los cuestionamientos sobre las estadísticas producidas por las ONG y a las inconsistencias de las estadísticas producidas por las agencias gubernamentales. Ver Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep & Justicia y Paz (BCJP), "Nuestros datos, ¿en cuestión?", *Noche y niebla – Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, No. 28, julio a diciembre de 2003, págs. 15 a 25. Comisión Colombiana de Juristas, "Alerta frente a las cifras gubernamentales sobre derechos humanos en Colombia", *Boletín informativo de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos*, Bogotá, No. 13, septiembre de 2003, págs. 16 a 26.

22 En la respuesta al séptimo informe (2003) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Gobierno afirma: "el Informe subvalora los logros obtenidos en el 2003; reducir la tasa de homicidios de 68 a 52 por cada cien mil habitantes, la más baja de los últimos 16 años, la muerte de sindicalistas en un 57%, el desplazamiento forzado en un 52%, las masacres en un 33%, o el secuestro en un 26% para no hablar de la reconquista del derecho a circular y a pensar libremente en vastas partes del territorio en el corto período de un año deberían considerarse como elementos de análisis significativos en la valoración que hace el Informe de la situación de Colombia" (Presidencia de la República, 2004b 2).

2004, 16.868 terroristas fueron neutralizados: 13.594 terroristas (9.357 subversivos y 4.237 miembros de autodefensas ilegales) fueron capturados, mientras que otros 3.274 (2.787 subversivos y 487 miembros de autodefensas ilegales) fueron muertos (Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, 2004: 5). De tal forma, la Fuerza Pública habría neutralizado el 57,83% de los efectivos de las guerrillas y el 44,99% de los miembros de las autodefensas ilegales²³.

Según la fuente gubernamental, los datos mostrarían que su política es exitosa²⁴. Al valorarlos en relación con la magnitud que se le atribuye al "fenómeno terrorista", emergen dudas. Desde la perspectiva de los derechos humanos, esas dudas se multiplican. De una parte, es inevitable preguntar si han sido contadas como "terroristas" las miles de personas atrapadas en las redadas masivas, muchas de las cuales tuvieron que ser puestas en libertad pocos días después de su aprehensión, debido a "violaciones de las garantías judiciales de los aprehendidos, ilegalidad de las capturas y detenciones sin previa orden judicial" (Procuraduría 2004)²⁵. De otra parte, persiste la vieja práctica de presentar como muertas en combate a personas civiles que fueron víctimas de ejecuciones extrajudiciales. A esa arraigada práctica militar se suma, recientemente, la nueva modalidad de combatientes paramilitares asesinados por sus propios comandantes, con el propósito de contribuir con la imagen oficial de "combatir por igual a los grupos delincuenciales" (Presidencia de la República 2004a: 5)²⁶.

INCUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE NACIONES UNIDAS

"Personalmente, creo que la prueba de fuego es cumplir las recomendaciones de Naciones Unidas. Cuando Colombia, que lleva tantas recomendaciones y tantos informes incumplidos, acate esas recomendaciones, se dará un paso gigante" (Declaración del vicepresidente Francisco Santos)²⁷.

Durante 2003 y 2004, el Gobierno desconoció las recomendaciones formuladas por los órganos autorizados y los expertos designados de Naciones Unidas, en particular las que hicieron el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos durante los períodos 59° y 60° de sesiones²⁸. Resalta la actuación en contra de la recomendación del Alto Comisionado que instaba al Gobierno a no otorgarle facultades de policía judicial a las fuerzas militares²⁹. El

23 Las guerrillas tendrían en sus filas aproximadamente 21 mil combatientes y las autodefensas 10.500. "Los 48 miembros iniciales del las Farc se habían convertido en 8 mil a finales de los 80 y hoy se cuentan unos 16.500 combatientes efectivos, distribuidos en 62 frentes y siete bloques que cubren casi todo el territorio nacional. El ELN duplicó su pie de fuerza entre 1991 y 2001, cuando alcanzó 4.500 combatientes, distribuidos en 41 frentes y cinco bloques. Las autodefensas pasaron de 1.800 en 1990 a cerca de 10.500 en 2001, organizadas en diez bloques" (PNUD 2003: 83-84). Esas cifras coinciden con las utilizadas por el Gobierno en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de la República, 2003c:17).

24 "Este accionar exitoso de la Fuerza Pública refleja que en el período presidencial se ha incrementado en un 43% el número de bajas y en un 167% el número de capturas a integrantes de los grupos subversivos". (Presidencia de la República, 2004a: 5).

25 Según la Procuraduría, 754 personas fueron liberadas de 1.957 en los casos en los que los agentes del Ministerio Público vigilan las actuaciones judiciales.

26 Según un testimonio recaudado por el Banco de Datos, un comandante del Ejército de [tal zona], hace pocos meses, le habría pedido a un líder paramilitar que "colaborara con unos positivos", lo que significaba matar a algunos paramilitares. El líder paramilitar asintió y ordenó el sacrificio de los últimos hombres que se habían integrado al grupo ilegal.

27 "La prueba de fuego es cumplir con recomendaciones de ONU", diario *El Tiempo*, Bogotá, 13 de julio de 2003, pág. 1-2.

28 En 2003, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos formuló 27 recomendaciones, algunas simultáneamente dirigidas a varias agencias estatales y a los grupos ilegales armados. El cumplimiento de 18 de esas recomendaciones fue competencia directa del Gobierno. El Alto Comisionado, además, dirigió seis recomendaciones a la Fiscalía General de la Nación, cuatro a la Procuraduría General de la Nación, cuatro al Congreso de la República, dos a la Defensoría del Pueblo, una al Consejo Superior de la Judicatura y cinco a los grupos armados ilegales.

29 "El Alto Comisionado solicita al Gobierno y al Congreso de la República que, al adoptar políticas y al elaborar normas, presten la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Los urge a tener en cuenta los principios internacionales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no-discriminación cuando adopten y apliquen políticas y medidas relacionadas con la seguridad y el orden público. En especial, los insta a no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que afecten a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia" (Comisión de Derechos Humanos 2003: párr.169).

Gobierno promovió la aprobación de la reforma constitucional y de su reglamentación, a pesar de que pactó lo contrario con los 53 Estados que, en 2003, conformaban la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En su séptimo informe, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado valoró así el comportamiento del Gobierno ante las recomendaciones:

"De manera general, puede afirmarse que el Gobierno ha considerado las recomendaciones y dedicado espacios para la discusión y programación de éstas entre sus instituciones y con la oficina en Colombia. No obstante, las recomendaciones no parecen haber ocupado un espacio realmente prioritario e integral en las políticas públicas del Gobierno, lo que puede explicar que hay contradicciones entre las acciones recomendadas y algunas medidas gubernamentales. Asimismo, esto puede sugerir que el Gobierno, hasta el momento, no ha asimilado en toda su dimensión la utilidad de una herramienta que pretende contribuir positivamente y apoyar los esfuerzos nacionales para mejorar la situación humanitaria y de derechos humanos en el país" (Comisión de Derechos Humanos 2002a: párr. 16).

Además de la postura práctica del Gobierno, es preocupante la actitud que revela el discurso gubernamental respecto al cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos. Entre otras manifestaciones, hay dos especialmente significativas:

1. Las declaraciones finales que sobre Colombia emite anualmente la Comisión de Derechos Humanos implican la aprobación del Gobierno de Colombia. El 11 de junio de 2003, no obstante, el presidente Álvaro Uribe expresó a las organizaciones de derechos humanos e iniciativas de paz que él no fue consultado por su representante para aprobar la Declaración que adoptó la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del 25 de abril de 2003.

2. El 10 de julio de 2003, en Londres, los altos representantes de los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, la Unión Europea, Japón, México, Noruega, Suiza, y los Estados Unidos de América y de la Comisión Europea, de la ONU y de sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial "tomaron nota con satisfacción del compromiso del Gobierno de Colombia de implementar las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y urgieron al Gobierno de Colombia a implementar estas recomendaciones prontamente". El 5 de noviembre de 2003, sin embargo, la entonces Ministra de Defensa sostuvo que sólo se trataba de una declaración y, además, ésta había sido suscrita por un funcionario de Vicepresidencia que había actuado de manera inconsulta³⁰.

El desconocimiento de las recomendaciones de Naciones Unidas en que ha incurrido el Gobierno, motivó que la Comisión de Derechos Humanos le hiciera un diplomático llamado de atención:

"En conclusión, la Comisión le recuerda al Gobierno de Colombia su compromiso de tomar cuenta e implementar las recomendaciones contenidas en la declaración del Presidente. La Comisión hace un llamado a la pronta implementación, por todas las partes concernidas, de las [27] recomendaciones concretas y prioritarias para 2004 del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, así como de las recomendaciones adoptadas por la Comisión en su 59º período de sesiones, que están pendientes de implementación. La Comisión comparte el punto de vista del Alto Comisionado de que la situación en materia de

30 "No se dan facultades de policía judicial a FF-MM", diario *El Tiempo*, Bogotá, 5 de noviembre de 2003, pág.1-5.

derechos humanos y de derecho internacional humanitario se mejoraría notablemente si aquellas fueran aplicadas durante 2004" (Comisión de Derechos Humanos 2004b: párr. 36).

BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional (2004a), Colombia. Un laboratorio de guerra: represión y violencia en Arauca, Madrid, Amnistía Internacional.
- Amnistía Internacional (2004b), Actores esenciales de nuestro tiempo: los defensores de los derechos humanos en América, Madrid, Editorial Amnistía Internacional (EDAI).
- Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep & Justicia y Paz (BCJP), "Nuestros datos, ¿en cuestión?", Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia, Bogotá, BCJP, n° 28, julio a diciembre de 2003.
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2003), El presidente Uribe revela su inclinación a desconocer compromisos internacionales básicos en derechos humanos. Preocupaciones y compromisos en difícil reunión con ONG, Bogotá, Comunicado de prensa, 13 de junio de 2003.
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2004), Colombia: veinte razones para afirmar que la situación de derechos humanos y derecho humanitario es grave y tiene a empeorar. Balance del año 2003, Bogotá, CCJ.
- Comisión de Derechos Humanos (2002a), Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 58° período de sesiones, doc. E/CN.4/2002/17, 28 de febrero de 2002.
- Comisión de Derechos Humanos (2002b), Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de derechos humanos. Adición. Misión a Colombia, 58° período de sesiones, doc. E/CN.4/2002/106/Add.2., 17 de abril de 2002.
- Comisión de Derechos Humanos (2003a), Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 59° período de sesiones, doc. E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003.
- Comisión de Derechos Humanos (2003b), "Declaración conjunta de los participantes en la décima reunión anual", Informe de la décima reunión de relatores y representantes especiales, expertos independientes y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del programa de servicios de asesoramiento, 60° período de sesiones, doc. E/CN.4/2004/4, 5 de agosto de 2003.
- Comisión de Derechos Humanos (2003c), Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Leandro Despouy, 60° período de sesiones, doc. E/CN.4/2004/60, 31 de diciembre de 2003.
- Comisión de Derechos Humanos (2004a), Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 60° período de sesiones, doc. E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004.
- Comisión de Derechos Humanos (2004b), Declaración del Presidente sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 60° período de sesiones, doc. E/CN.4/2004/FUTU-RE.5, 21 de abril de 2004.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2004), Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2003, Washington, OEA/Ser.L/V/II.118, doc. 70 rev. 2, <http://www.cidh.org/annualrep/2003sp/cap.4htm#COLOMBIA>
- Comité de Derechos Humanos (2004), Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia, 80 período de sesiones, doc. CCPR/CO/80/COL, copia sin editar.
- Declaración conjunta de las ONG y organizaciones sociales colombianas a la Comisión de derechos Humanos de Naciones Unidas (2003), 60° período de sesiones, marzo-abril de 2004, Bogotá, multicopiado.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2004), Colombia, un país positivo, Bogotá, http://portal.minrext.gov.co/portal/webdriver.exe?Mlval=mr_comunicaciones.html
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) (2003), El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano-2003, Bogotá, PNUD.
- Presidencia de la República (2003a), Palabras del presidente Uribe en posesión del nuevo Comandante de la FAC, Bogotá, Centro de Noticias del Estado (CNE), 8 de septiembre de 2003, <http://www.presidencia.gov.co/discursos/framdis.htm>
- Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional (2003b), Política de defensa y seguridad democrática, Bogotá, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003c), Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Bogotá, DNP.
- Presidencia de la República (2003d), Discurso del presidente de la República ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, CNE, 19 de junio de 2003, <http://www.presidencia.gov.co/discursos/framdis.htm>
- Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional (2004a), Efectividad de la política de defensa y seguridad democrática. Agosto 2002-Enero 2004, Bogotá, http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/resultados_politica_usa_enero04.pdf, 2004.
- Presidencia de la República (2004b), Consideraciones del Estado de la República de Colombia al informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2003, Bogotá, marzo de 2004, <http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/marzo/10/08102004.htm>, 11 páginas.
- Presidencia de la República (2004c), Discurso del presidente Uribe en la Escuela de Policía "General Santander", Bogotá, SNE, 16 de junio de 2004, <http://www.presidencia.gov.co/discursos/escuelapolicia.htm>
- Procuraduría General de la Nación (2003), La zona de rehabilitación y consolidación de Arauca. Informe Especial, Bogotá, <http://www.procuraduria.gov.co/noticias/indexno.html>
- Procuraduría General de la Nación (2004), Procuraduría advierte irregularidades en "capturas masivas", Bogotá, 22 de febrero de 2004, http://www.procuraduria.gov.co/noticias/2004/Febrero/22/B_040_Febrero_22_2003_Capturas_Masivas.html.
- Programa No Gubernamental de Defensores de Derechos Humanos, Informe de la delegación colombiana a la Segunda conferencia internacional de la Plataforma de defensores de derechos humanos, Dublín, multicopiado.

¿Cacería de brujas?

Detenciones masivas y seguridad democrática

Corporación Colectivo de Abogados
'José Alvear Restrepo'
Fundación Comité de Solidaridad
con los Presos Políticos



“Es que eso de abrir generosamente por decreto las arcas del erario para pagar con munificencia a los delatores, a los denunciantes, a los testigos de determinados delitos, es abrirle torpemente otra compuerta a la criminalidad. Es reflejarnos ante el mundo como un pueblo de conciencia adormecida y anestesiada que necesita del tintineo de las monedas desde las alturas del poder para que cumpla con sus deberes y obligaciones que le son impuestas por mandatos de la ley moral y positiva. (...) Halagando con ello a ese odioso personaje del cazador de recompensas, es algo que tenemos que repudiar a nombre del derecho y de la justicia...vendrán como consecuencia de ello, las falsas denuncias, las capturas de inocentes, las indignas entrevistas clandestinas con los “informadores secretos”, el juego lastimoso de la oferta y la demanda para la delación en los propios altares de la justicia.”

Hernando Londoño Jiménez
“El derecho y la Justicia”

La Declaración Universal de Derechos Humanos¹, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos – Pidcp²– y la Convención Americana de Derechos Humanos³, entre otros instrumentos del derecho internacional, establecen con claridad como derechos fundamentales la libertad y seguridad personales. Esta normatividad establece estrictos límites que deben acatar los Estados al momento de privar de la libertad a las personas.

Entre los crímenes de lesa humanidad relacionados en el Estatuto de la Corte Penal Internacional figura el “encarcelamiento u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional”⁴.

En principio, ninguna persona puede ser privada de la libertad salvo por las causas pre

1 Artículos 8 a 13.

2 Artículos 9 a 15

3 Artículos 7 a 9

4 Artículo 7 del Estatuto

viamente fijadas en la ley y con arreglo a los procedimientos establecidos en la misma. De modo que nadie puede ser sometido a detenciones arbitrarias.

Conforme al Grupo de Trabajo Sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas, existen tres categorías de detenciones arbitrarias, a saber: a) cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que justifique la privación de la libertad; b) cuando la privación de la libertad resulta del ejercicio de derechos o libertades proclamadas en los artículos 7, 13, 14, 18, 19 y 21⁵ del Pidcp; y c) cuando la inobservancia total o parcial de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, establecidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por los Estados afectados, es de una gravedad tal que confiere a la privación de la libertad un carácter arbitrario.

La normatividad internacional permite ciertas restricciones al goce del derecho a la libertad personal, pero es enfática al establecer que las privaciones de la libertad no deben ser la regla general y, en todo caso, deben respetar los derechos fundamentales. Incluso, en los casos en que se practique la detención por razones de seguridad pública ésta debe regirse por las mismas disposiciones, es decir, no debe ser arbitraria, debe obedecer a las causas fijadas por la ley y efectuarse con arreglo al procedimiento establecido en ella⁶.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que:

“Nadie puede verse privado de la libertad sino por las causas, casos, o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal). En el segundo supuesto, se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que – aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con respecto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre

otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad”⁷.

Frente a la protección internacional de este derecho es inevitable afirmar que el Gobierno actual ha desconocido de manera preocupante esta normatividad, así como ha omitido el acatamiento de las recomendaciones internacionales que hacen relación a este derecho.

El Gobierno, dentro de su política de defensa y seguridad democrática, ha recurrido a las capturas masivas como estrategia para “aislar” a la guerrilla y procesar a los auxiliares del terrorismo⁸. Sin embargo, en la práctica las detenciones masivas no han estado dirigidas contra las personas que hacen parte de esas organizaciones levantadas en armas, sino que fundamentalmente han perjudicado a la población civil: al tendero, al boticario, al transportador, al zapatero, al educador, al enfermero, al panadero, a las autoridades locales, a ex funcionarios, a dirigentes populares, sindicales y sociales, a campesinos, a defensores de derechos humanos, entre otros.

La irracionalidad que caracteriza a las capturas masivas que se están llevando a cabo en todo el país, se explica por las expresiones de las mismas autoridades: El Presidente de la República pide más detenciones⁹; un general ordena capturas indiscriminadas¹⁰; el Ministro de

5 Hacen referencia a los derechos a no ser sometido a tortura ni tratos crueles o degradantes; no expulsión de extranjero, igualdad ante la ley y la justicia y debido proceso; libertad de pensamiento, de religión y de conciencia; libertad de expresión, reunión y manifestación pacífica.

6 Observación General No. 8 del Comité del Pidcp.

7 Ver casos Bámaca Velásquez, Durand Ugarte, Villagrán Morales, entre otros.

8 “Las capturas masivas tienen que seguir con transparencia y con soporte judicial pleno, pero con toda determinación, porque hacen parte de nuestra *estrategia* para aislar a los grupos terroristas con el propósito de condenarlos a vivir en madrigueras en los montes, alimentándose de raíces». Discurso del presidente Uribe, diciembre 15 de 2003.

9 Sobre detenciones en la Sierra Nevada de Santa Marta manifestó al comandante de Policía: “Le dije que en esa zona no podíamos seguir con capturas de 40 ó 50 todos los domingos, sino de 200”.

10 El General Gallego en la Comuna 13 de Medellín ordenó: “*Hay que arrestar a todo el mundo, después vamos a ver quién no tiene nada que ver para que quede libre*”. Cita tomada del Banco de datos de derechos humanos y violencia política, Cinep y Justicia y Paz, mayo 2003, pag. 25.

Defensa acepta excesos¹¹. El hecho de que las capturas masivas en lo fundamental estén dirigidas contra la población civil, se explica porque la llamada "seguridad democrática" desconoce de plano el principio de distinción, postulado básico del Derecho Internacional Humanitario, según el cual, para proteger a la población civil hay que diferenciar con toda claridad a los combatientes de los no combatientes. El decreto 2002/02 evidencia los nefastos efectos del desconocimiento del principio de distinción, puesto que al señalar que los integrantes de la insurgencia se mimetizan en la población civil, convierte en blanco de acciones de abuso de poder a aquellas personas que residen en zonas de conflicto¹². En repetidas ocasiones el Presidente de la República ha expresado públicamente, que en Colombia, los ciudadanos solo tienen dos posibilidades, estar al lado de las instituciones o ser aliadas del terrorismo.

En este marco, la rama judicial sufre un profundo debacle en lo atinente a la independencia e imparcialidad. Además, de la reforma constitucional que buscaba otorgar funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares¹³, la Fiscalía viene sometándose incondicionalmente a las políticas ordenadas por el poder ejecutivo. Así ocurre con el tema de las capturas masivas, las cuales son una estrategia creada por el Gobierno y aplicada sin reparos por el ente investigador¹⁴, lo que afecta profundamente su independencia e imparcialidad, al mismo tiempo que contribuye con su creciente desprestigio. Especialmente si estas detenciones cumplen de manera exacta con la solicitud presidencial, una prueba de ello es el pronunciamiento recogido por la revista *Semana* publicado el día 26 de agosto de 2004 en la sección *Secretos*, en la cual se afirma que "Después de evaluar las críticas, los resultados y los costos, el Gobierno le ordenó a la Fuerza Pública suspender las capturas masivas de personas sindicadas de pertenecer a grupos alzados en armas. El presidente Uribe tomó la decisión tras revisar los cuadros estadísticos que demostraban que la detención en masa de sospechosos no causaba estragos reales en la subversión, pues ésta los reemplazaba rápidamente. De igual

manera, la Casa de Nariño encontró que cada operación tenía un alto costo económico por la necesidad de desplazar uniformados, funcionarios judiciales, aviones, helicópteros y vehículos", el artículo 113 de la Constitución Nacional señala cuales son las ramas del Poder público, el artículo 114 determina las Funciones del Congreso, el 115 las Funciones del Presidente y el Ejecutivo y el artículo 116 determina las funciones de las cortes jueces y fiscales, concediéndole solo a estos últimos las funciones judiciales; en un Estado social de derecho, el Ejecutivo no puede ordenar la detención de ningún ciudadano, solo lo puede realizar una autoridad con funciones judiciales por lo tanto el Presidente no puede dar ordenes al Fiscal para que detenga, en tal sentido, el Fiscal debería pedir las pruebas al Presidente para proceder a ordenar las capturas y no proceder a detener indiscriminadamente para complacer una solicitud presidencial.

LAS CAPTURAS MASIVAS EN CIFRAS

Hablar de cifras en materia de capturas masivas no resulta sencillo por varias razones, entre ellas: porque no hay acuerdo sobre el número de personas detenidas para calificarlas como tales¹⁵; porque algunas cifras sólo consideran las personas judicializadas y omiten las personas capturadas no judicializadas; porque no todas las capturas masivas han sido debidamente registradas; o porque los datos cubren tiempos diferentes.

11 "No es una pesca a ciegas. En cada redada al principio salen libres algunos o muchos de ellos, pero a los que quedan más allá de las primeras horas se les inicia un proceso judicial por razones comprobadas". *Revista Semana*, entrevista al Ministro de Defensa, Jorge Alberto Uribe, edición 1134, enero 31 de 2004.

12 En la motivación de este decreto se consignó: "dentro de los principales soportes de la acción delincinencial de tales organizaciones se encuentra por una parte, la mimetización de sus integrantes dentro de la población civil".

13 El 30 de agosto de 2004 fue declarada la inconstitucionalidad del acto legislativo 02 de 2003, o estatuto antiterrorista.

14 El numeral 33 del manifiesto democrático de Uribe Vélez, plantea que necesitamos un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura y el allanamiento.

15 El informe de la Procuraduría sobre detenciones masivas, establece ocho como mínimo para hablar de detención masiva.

En todo caso, a manera de ilustración, la Ministra de Defensa reportó que en el primer año de desarrollo de la política de Seguridad Democrática fueron privadas de la libertad 125.778 personas, lo que equivale a un promedio diario de 334 personas detenidas como parte de la política de "Seguridad Democrática"¹⁶. Otras cifras del mismo Ministerio establecen que desde que comenzó el periodo presidencial Álvaro Uribe Vélez hasta el mes de agosto de 2003, por razones de orden público fueron privadas de la libertad 50.470 personas¹⁷.

Lo que resulta paradójico es que la población carcelaria, al mes de noviembre de 2003 arrojaba una cifra de 62.541 personas¹⁸, de ellas 26.838 en condición de sindicadas, es decir, que la inmensa mayoría de personas detenidas tuvieron que ser dejadas en libertad.

Un informe del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos revela que entre septiembre de 2002 y diciembre de 2003 fueron privadas de la libertad 6.038 personas en 202 casos¹⁹, de las cuales la mayoría recobró prontamente su libertad.

De hecho, se han producido capturas que alarman por la masividad de personas privadas de la libertad. Por ejemplo: en Saravena (Arauca), fueron detenidas 2.000 personas²⁰; en Medellín, 1.000²¹; en Cartagena del Chairá (Caquetá), 120²²; en Sucre, 156²³; en Arauquita (Arauca), 150²⁴; en Quinchía (Risaralda), 89²⁵; en Viotá (Cundinamarca), 50²⁶; en Quipile (Cundinamarca), 53; en Cisneros (Valle del Cauca), 42; en Cajamarca (Tolima), 74²⁷; en Acevedo (Huila), 39²⁸; en la Sierra Nevada de Santa Marta, 39²⁹; en Baraya (Huila), 40³⁰; en Villa Nueva y Santa Catalina (Bolívar), 30³¹; en San Juan de Arama (Meta), 74³².

CARACTERÍSTICAS DE LAS DETENCIONES MASIVAS

Las capturas masivas vienen presentando un sin número de características e irregularidades que podemos resumir así:

- Capturas realizadas sin orden previa judicial y sin que medie flagrancia³³

- Órdenes de captura redactadas al momento mismo de detener las personas³⁴
- Órdenes de captura redactadas con posterioridad a las detenciones³⁵
- Capturas que se realizan con base en señalamientos de encapuchados³⁶
- Órdenes de allanamiento indiscriminadas³⁷
- Capturas fundamentadas en testimonios de "reinsertados" y/o "red de informantes" mediante el ofrecimiento de dádivas, presiones o amenazas³⁸
- Capturas basadas en declaraciones de integrantes de la fuerza pública y/o informes de la misma³⁹
- Se ha producido "clonación" de testigos⁴⁰, consistente en la participación de un mismo testigo dentro de varios procesos con diferentes identidades.
- Testigos criminales de guerra o delincuentes comunes convertidos en "auxiliares de la justicia"⁴¹

16 Datos en rueda de prensa de julio de 2003

17 Las informaciones estadísticas entregadas por la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo a la Fcsp muestran un número de 67 casos de capturas masivas presentadas en Colombia desde agosto de 2002 hasta junio de 2004, esta diferencia se explica en la intención del actual Gobierno de mostrar un alto índice de detenciones como muestra del triunfo de la "Seguridad democrática".

18 Cifras del Instituto Nacional Penitenciario -Inpec.

19 Teniendo presente solamente las personas detenidas por los presuntos delitos de rebelión, concierto para delinquir, terrorismo, porte de armas, secuestro y uso de prendas militares.

20 Fueron encerradas en el coliseo municipal, 12 de noviembre de 2002, fuente Fcsp.

21 En la operación "Orión"

22 7 de septiembre de 2003

23 17 de agosto de 2003

24 2 de septiembre de 2002

25 28 de septiembre de 2003

26 ppdh@presidencia.gov.co "Bitácora" - Listados de Capturas

27 24 de agosto de 2003

28 11 de marzo de 2003

29 29 de septiembre de 2003

30 29 de julio de 2003

31 6 de julio de 2003

32 9 de mayo de 2003

33 Casos San Luis (Antioquia), Cartagena del Chairá, entre otros.

34 Casos Cartagena del Chairá, Saravena, Quipile y otros.

35 Detenciones en Sucre ocurridas el 22 de octubre de 2002.

36 Casos Sucre, Quipile, entre muchos.

37 Casos Comunas de Medellín

38 Casi todas las detenciones masivas se basan en estos testimonios.

Ejemplo: Casos Quinchía, Villahermosa y otros.

39 Casos Quipile, Sucre, entre otros.

40 Caso Cisneros

41 Casos Arauquita y Viotá, entre otros.

- Manipulación de testigos, alteración y suplantación de informantes y documentos⁴²
- Pruebas recaudadas violando normas constitucionales y la dignidad humana, etc.⁴³
- Tratamiento indigno a personas detenidas (torturas⁴⁴, interrogatorios ilegales, marcadas con tinta indeleble, amarradas, encerradas, sometidas al escarnio público, etc.)⁴⁵
- Las comunidades más afectadas son aquellas que viven en zonas de influencia o presencia de los movimientos guerrilleros⁴⁶. Es decir, se les criminaliza y persigue por esta circunstancia.

Como puede apreciarse, son numerosas las irregularidades que vienen acompañando las capturas de carácter masivo, lo cual afecta de diferentes maneras los derechos fundamentales de las comunidades y organizaciones populares y sociales.⁴⁷

EFFECTOS POSTERIORES DE LAS CAPTURAS MASIVAS Y/O ARBITRARIAS

El Gobierno colombiano está adelantando capturas masivas y arbitrarias que constituyen graves violaciones al derecho a la libertad personal. La vulneración a este derecho fundamental ha alcanzado la categoría de violación masiva y sistemática. Adicionalmente, las víctimas no sólo sufren los efectos propios de las detenciones o amenazas de detención, sino que las consecuencias se extienden de forma alarmante a otras expresiones de violaciones de los derechos humanos como lo son el estado de inseguridad jurídica y zozobra⁴⁸; la tortura, el desplazamiento forzado; los asesinatos⁴⁹, desapariciones⁵⁰, etc.

Otro de los efectos que se configura como consecuencia de estas capturas es la desmembración del tejido social, puesto que las personas que han vivido la experiencia de una detención, ya sea de manera directa (detenido) o indirecta (familiares, amigos), suelen alejarse de las diversas organizaciones sociales por temor a ser procesados, perseguidos, amenazados, desaparecidos y/o asesinados.

Para mayor ilustración, es menester resaltar a manera de ejemplo la persecución que han desarrollado grupos paramilitares contra personas capturadas y/o judicializadas por la Fiscalía General de la Nación en el municipio de Villahermosa, departamento del Tolima⁵¹: en el casco urbano de este municipio han ocurrido varios asesinatos selectivos, pese a la fuerte presencia que el Ejército Nacional tiene en el municipio desde el mes de septiembre de 2003, situación que había sido advertida con anterioridad a las autoridades de orden nacional. Se conoce que los asesinatos y desapariciones han sido cometidos por grupos paramilitares que operan en la zona.

- En noviembre de 2003, en la vereda Yarumal, fue asesinado en su vivienda el señor Gabriel Arévalo y amenazada de muerte toda su familia, obligándola a abandonar la región. Es de anotar que el señor Arévalo tenía orden de captura dentro del proceso penal que llevaba la Fiscalía General de la Nación adelantado contra decenas de pobladores del Norte del Tolima. En el mismo mes y en extrañas circunstancias, fue asesinado otro poblador de esta vereda, quien también estaba vinculado al mismo proceso.
- A mediados de diciembre de 2003, a escasas cuadras del parque principal de Villahermosa, fue asesinado el señor Jair Mejía, quien se había desempeñado en el año anterior como agente educativo del Hospital de Villahermosa y actualmente era trabajador de la Alcaldía.

42 Casos Norte del Tolima, Quipile, detención del dirigente social Marco Nieves.

43 Casos Sucre y otros.

44 Caso el Salado (Bolívar): el ciudadano Carmelo Catalán fue torturado por miembros de la Primera Brigada de Infantería. 13 de octubre de 2003, Fuente: Informe de la Comisión Colombiana de Juristas sobre detenciones masivas y arbitrarias.

45 Casos Calamar y Arauquita.

46 Zona sur del país, entre otras.

47 Caso Cajamarca, vereda Potosí.

48 Caso Quipile, FCSPP

49 Caso Villahermosa, entre otros, CCAJAR.

50 Caso Calamar y otros, SEMBRAR.

51 Los casos a continuación reseñados fueron obtenidos mediante la Base de datos del Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo"

- A principios del mes de diciembre de 2003, un familiar del señor Willix Palomino –poblador detenido dentro del prenombrado proceso–, fue víctima de un atentado contra su vida y obligado en compañía de su familia a abandonar la región⁵².
- Varios de los funcionarios municipales judicializados por la Fiscalía, han sido secuestrados por los paramilitares, ultrajados y posteriormente dejados en libertad con amenazas contra sus vidas.
- El 14 de diciembre de 2003, el alcalde municipal Antonio Giraldo, quien en la actualidad tiene medida de aseguramiento por parte de la Fiscalía, fue secuestrado en la vereda El Castillo por paramilitares, quienes exigieron como condición para liberarlo el pago de 10 millones de pesos, amenazando de muerte a toda su familia y obligándola a salir de la región. Es de anotar que habitantes de la región intercedieron ante los paramilitares por la libertad del señor Giraldo, y hoy se teme por la seguridad de los mismos.
- A principios de febrero de 2004, paramilitares que operan en el municipio de Palocabildo en el Norte del Tolima, desaparecieron a los señores Aurelio Aguirre y Sanín Aguirre, a quienes al parecer condujeron hacia el corregimiento de Frías – Falan. Sus cuerpos sin vida fueron hallados el 10 de febrero, en la vereda de San Pedro del municipio de Armero Guayabal. Estas dos personas eran reconocidas en el municipio como comerciantes y lo más grave aún es que hace aproximadamente dos meses habían sido dejados en libertad por la Fiscalía.
- En la tercera semana de diciembre, fue desaparecido el señor Aldemar Osorio, conductor reconocido de la región a quien, por cariño, todo el pueblo apodaba “el osito”. El señor Aldemar se transportaba en su motocicleta, en compañía de una joven, cuando fue interceptado por paramilitares en el sitio conocido como Campo Alegre, a 5 minutos del casco urbano de Villahermosa. Lo bajaron de la motocicleta y ordena-

ron a la joven continuar con su recorrido. Su cuerpo sin vida fue hallado ocho días después en el corregimiento las Palomas, amarrado, apuñaleado y decapitado.

SOBRE LOS SOPORTES PROBATORIOS

La mayor parte de las capturas masivas están precedidas por declaraciones rendidas por la red de informantes o por *reinsertados*. En menor escala, por informes del DAS, de Policía, informes militares o del Cuerpo Técnico de investigaciones de la Fiscalía –CTI⁵³

En diversos procesos de detenciones masivas, los informes del DAS, la fuerza pública, del Gaula o del CTI tienen como fuente a los “reinsertados”, o viceversa, el testimonio de los reinsertados tiene como fuente a aquellos. En el departamento de Cundinamarca, municipio de Quipile, miembros del Ejército Nacional, acompañados por la Fiscalía, el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI), fuerzas especiales del Gaula, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), y Policía de Tránsito irrumpieron el 15 de junio de 2003, 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 53 pobladores.

El fundamento para dichas detenciones, nuevamente la versión de informantes de la fuerza pública. Una de las informantes, Paola Andrea Muñoz, en la ampliación de su testimonio señaló: “sus manifestaciones fueron plasmadas porque así se lo indicaron miembros del EJÉRCITO NACIONAL, porque nada le constaba frente al apoyo de esta persona a quien no conocía”.

De esta forma el programa de “reinserción” ha sido perversamente instrumentalizado para “brindar apoyo probatorio” a las detenciones masivas. El “reinsertado” se limita a acusar a todas las personas que le indiquen señalar como subversivo o auxiliar de la guerrilla; la mayoría de las veces no conoce a las personas que está

52 Base de datos del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”
53 Caso Quipile (Cundinamarca)

acusando. En la Defensoría del Pueblo, reposa una denuncia de "Luis Manuel Valencia Rojas, de 52 años de edad, comerciante de artesanías y miembro del Sindicato de Vendedores Ambulantes del Departamento del Meta (Sinvam), fue detenido arbitrariamente y torturado presuntamente por miembros del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía (CTI). Los individuos le preguntaban por la identidad de la personas con quienes había hablado, luego de que 25 días atrás le hubieran ofrecido dinero a cambio de confesar que era miembro del grupo insurgente Ejército de Liberación Nacional y que se había reinsertado a la vida civil, y declarar en el proceso que se adelanta contra Hernando Hernández, ex presidente de la Unión Sindical Obrera (USO), quien entonces se encontraba privado de la libertad. Dos días después interpuso una queja ante la Defensoría del Pueblo. Un médico legista corroboró el estado físico de Luis Manuel después de su detención.

Generalmente, estos "testigos" obran como colaboradores "voluntarios" de la fuerza pública, DAS, Gaula, CTI, quienes, suelen manipularlos a través de ofrecimientos de dádivas o amenazas. Cada vez son más numerosos los casos de testigos que se retractan y denuncian la manipulación de la que fueron objeto, En el caso de Hernando Hernández vicepresidente de la Unión Sindical Obrera, la testigo principal Elizabeth Diaz Cardenas, se retracto en la etapa de juicio y acusó a la Fiscal que adelantó la instrucción de presionarla y ofrecerle dineros para que atestiguara contra el dirigente sindical⁵⁴. Casi siempre, estos testimonios carecen de otros medios de prueba que los respalden⁵⁵, sin embargo, para la fiscalía esas acusaciones sin fundamento son suficientes para privar de la libertad a las personas temerariamente acusadas por esta clase de "testigos".

En suma, las capturas masivas se realizan sin que previamente se hayan adelantado investigaciones serias por parte de la Fiscalía y la Policía Judicial, en muchos casos los informes de los testigos han sido rendidos el mismo día que se realizan las capturas, en el caso de detención de Jhon Bayron Vega, en la ciudad de Barranquilla, el informe de inteligencia 0593 del Gaula rural fue expedido el día 16 de julio de 2004, la

Fiscal delegada ante el Gaula de Barranquilla Carlota Isabel Núñez, expidió orden de captura número 0065360 del 16 de julio de 2004, el sindicado fue detenido el mismo día a las 12:00 meridiano, cabe anotar que el expediente de la captura del señor Vega se realizó con orden de captura preexistente⁵⁶; este caso demuestra la funcionalidad de la Fiscalía a los intereses y exigencias de la fuerza pública. De esta forma los informes de inteligencia y los testimonios de los testigos de cargo no son sometidos a procesos de verificación, sino que se convierten en razones suficientes para ordenar o realizar las capturas masivas, que constituyen ligerezas y actitudes "eficientistas" que perjudican a la población civil, y especialmente a las organizaciones populares, sindicales y sociales contra quienes fundamentalmente recae el peso de las capturas masivas y arbitrarias.

Por su parte, la mayoría de veces la Fiscalía cumple un papel marginal, dado que usualmente la fuerza pública⁵⁷ y/o los organismos de seguridad del Estado son quienes manejan el timón de las detenciones masivas, teniendo en cuenta que varias Fiscalías tienen su sede en las instalaciones militares, de policía o de los organismos de seguridad del Estado. Lamentablemente, la Fiscalía queda reducida a un ente que acata ciegamente las directrices del Ejecutivo o de la autoridad militar⁵⁸ con el consiguiente perjuicio a una administración de justicia independiente e imparcial⁵⁹.

Es situación ha sido también denunciada por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en los siguientes términos "También se denunció que la Fis

54 Por este caso se adelanta una investigación disciplinaria y penal contra la Fiscal acusada por la testigo.

55 En el 75% de los casos de detenciones masivas atendidas por el Colectivo José Alvear Restrepo y el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, la única prueba contra los sindicados son los testimonios de reinsertados.

56 Radicado 191311 de la Fiscalía V especializada de Barranquilla.

57 Además, muchos fiscales son militares en su condición de oficiales de "reserva".

58 Caso Mayra García San Juan, detenida el 12 de julio de 2003 en el Carmen de Bolívar.

59 La Defensoría del Pueblo denunció la falta de autonomía de fiscales en casos de rebelión.

calía ha avalado posteriormente iniciativas de la fuerza pública en desarrollo de los llamados allanamientos y registros 'voluntarios', de las capturas administrativas sin que medie necesariamente los requisitos exigidos para que estas se justifiquen y sean legítimas...⁶⁰ de esta forma la Fiscalía, reduce muchas veces su papel a la "legalización" de las capturas y detenciones masivas y/o arbitrarias. De otro lado, la Fiscalía olvida que su función de ente investigador debe estar acompañada de su obligación de respetar y hacer respetar los derechos fundamentales de las personas y de asegurar las garantías judiciales. La Fiscalía suele incurrir y connivir con las prácticas que constituyen violación al debido proceso, tal como se ha demostrado en este documento. Realiza las detenciones masivas con vulneración de los derechos fundamentales, a veces impide la inmediata entrevista con los abogados; con frecuencia recibe indagatorias de forma simultánea donde un solo fiscal interroga a varios procesados que, a su vez, cuentan con un solo defensor; las personas detenidas son casi siempre llevadas a instalaciones de la fuerza pública o de organismos de Seguridad del Estado. Para colmo, el Fiscal General de la Nación impone su criterio o su postura política a los fiscales delegados, so pena de retaliaciones no anunciadas. El ejemplo más paradigmático lo constituye la recriminación pública que éste hiciera al Fiscal Delegado ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Sucre, apelando inclusive a la mentira⁶¹, por el hecho de haber revocado – en derecho – una orden de detención de 128 personas que habían sido víctimas de una captura masiva⁶². Además, a manera de advertencia a todos los fiscales del país, abrió un proceso penal en su contra, dentro del cual se le dictó medida de aseguramiento de detención preventiva⁶³.

Para superar esta grave violación a los derechos fundamentales, es preciso:

- 1º Eliminar de inmediato la estrategia de capturas masivas como expresión de la política de "seguridad democrática".

- 2º Cumplir irrestrictamente la normatividad internacional y las recomendaciones internacionales relativas al respeto al debido proceso y la libertad personal.
- 3º No utilizar el programa de reinserción, los informes de inteligencia y red de informantes como mecanismo instrumentalizado para criminalizar el ejercicio de los derechos, para perseguir a la oposición política y para vincular personas a procesos penales de forma arbitraria.
- 4º Tomar las medidas necesarias para garantizar la independencia e imparcialidad judicial.
- 5º Tomar las medidas necesarias para asegurar condiciones dignas a las personas privadas de la libertad.

“...Pero, ¿y las jaulas invisibles? ¿En qué informe oficial o denuncia de oposición figuran los presos del miedo?, miedo a perder el trabajo, miedo a no encontrarlo, miedo de hablar, miedo de escuchar, miedo de leer. En el país del silencio, se puede terminar en un campo de concentración por culpa del brillo de la mirada... La censura triunfa de verdad cuando cada ciudadano se convierte en el implacable censor de sus propios actos y palabras. La dictadura convierte en cárceles los cuarteles y las comisarías, los vagones abandonados, los barcos en desuso. ¿No convierte también en cárcel la casa de cada uno?”

Eduardo Galeano

"Días y Noches de Amor y de Guerra"

60 Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante 2003.

61 Anunció públicamente que el Fiscal había sido retirado del cargo.

62 Ocurrida en el mes de agosto de 2003

63 Según resolución del 4 de mayo de 2004

AUC, Gobierno y sociedad: El pulso apenas comienza

Mauricio Romero*



Luego de 20 meses de negociación entre el gobierno del presidente Álvaro Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, el Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, dejó en claro cuáles eran los propósitos del Gobierno al iniciar e insistir en esta negociación tan criticada y con poco apoyo nacional, y aún menos internacional. En su intervención en el Congreso el pasado 3 de agosto, el comisionado Restrepo hizo frente a la masiva ola de críticas por haber autorizado la audiencia pública televisada con tres jefes de las AUC en el Congreso Nacional. Y es que aun miembros de la coalición gubernamental, como los congresistas bogotanos Rafael Pardo y Gina Parodi protestaron por la audiencia, coincidiendo con representantes del Polo Democrático, como Gustavo Petro, también de Bogotá. Este hecho es poco usual entre estos dos campos políticos, el uno en el Gobierno y el otro en la oposición.

La alocución del comisionado Restrepo sirvió para aclarar desde su punto de vista que la negociación no es una simple conversación entre dos socios, o entre "yo con yo", como críticos del Gobierno han dicho, refiriéndose a los vínculos entre paramilitares y sectores de las Fuerzas Armadas en algunas regiones del país, tanto en el presente como en el pasado. El Gobierno tiene cifras para sustentar su punto de vista, según el cual el número de miembros de grupos de paramilitares y autodefensa detenidos y abatidos ha crecido significativamente en esta administración, como lo afirmó el Comisionado en el Congreso, en contraste con las administraciones anteriores¹. Lo que quedó en evidencia es que el Alto Comisionado para la Paz tiene un proyecto de sometimiento a la justicia y desmovilización², mientras que los jefes de las AUC tienen en mente una

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

1 Ver el capítulo 1 de este informe.

2 www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/

negociación política con beneficios jurídicos, como lo expresaron en la audiencia pública el 28 de julio pasado en el Congreso.

Es más, el jefe del estado mayor de la negociación de las AUC, Salvatore Mancuso, dejó en claro que la sociedad colombiana debería estar agradecida con ellos por haber librado a medio país de la subversión³, sin importar los métodos violentos utilizados, la riqueza acumulada ilegalmente, el número de vidas cegadas, el desplazamiento de población, y los efectos en miles de familias desvertebradas. Y esto sin hablar del impacto en el sistema político de ese proyecto de extrema derecha que sistemáticamente ha saboteado la incorporación de las guerrillas al sistema político a través de una negociación de paz, y por desgracia con éxito en los casos de las Farc y el ELN, prolongando el conflicto indefinidamente. Como se ha dicho en diferentes ámbitos⁴, la vinculación de las AUC con el narcotráfico es lo de menos cuando se trata de caracterizar a esta organización y sus efectos, sin querer menospreciar este factor clave para la resolución del conflicto y sobre todo para obtener apoyo internacional.

¿Cuál de los dos proyectos prevalecerá finalmente? El comisionado Restrepo insistió en que este esfuerzo del Gobierno tiene cuatro objetivos: el fortalecimiento del Estado de derecho, la consolidación del monopolio de las armas en manos del Estado, la desmovilización total de las AUC, y garantizar la seguridad de las regiones en donde el aparato militar de las AUC se desmovilice⁵. El cumplimiento de esos propósitos sería el ideal, aunque lo que se observa es que el proceso para llegar a ellos tiene tanto de largo como de ancho, y está atravesado por el intento de reelección del presidente Uribe. Por ejemplo, el Gobierno no incluyó el proyecto de reparación, justicia y verdad, que reemplazó a la ley de alternatividad penal presentada el año pasado, dentro del paquete de proyectos que se discutirán en esta legislatura. El comisionado Restrepo anunció que lo que se está buscando es más tiempo para lograr un acuerdo nacional, y no simplemente el respaldo de la bancada parlamentaria gobiernista.

Sin embargo, el representante Gustavo Petro y otros sectores políticos tienen otra apreciación. Estas agrupaciones consideran la visita de los jefes de las AUC al Congreso, parte de la estrategia para obtener el apoyo al proyecto de reelección de los congresistas cercanos a las AUC. Una vez obtenida ésta, esas mismas mayorías definirán qué tanto peso de la ley recaerá sobre los jefes paras⁶. Como esto sólo se definirá antes de mediados del año entrante, la negociación está empezando a recorrer los caminos ya conocidos de lo que fue el proceso con las Farc en la administración anterior.

DEL CAGUÁN A SANTA FÉ DE RALITO

En efecto, cada vez más la negociación asume varios de los rasgos más criticados por el mismo Presidente a la negociación entre la administración Pastrana y las Farc, como fueron la ausencia de una cronología y compromisos claros por parte del actor ilegal, la cesión de soberanía indefinida sobre una parte del territorio, visibilidad pública con aval oficial para un actor ilegal armado, fortalecimiento de apoyos políticos, ataques a la población civil, y actividades ilícitas entre ellas el narcotráfico y el uso de la fuerza para obtener recursos públicos y privados. Comencemos por una cronología y compromisos definidos. La zona de distensión en el Caguán fue un punto sujeto a una controversia feroz: críticas desde las Fuerzas Armadas, el Congreso, el mismo candidato Uribe Vélez y el Gobierno de los Estados Unidos señalaron lo inconveniente de la prolongación de las negociaciones y la zona de distensión sin plazos ni compromisos claros. Se consideró que esa cesión indefinida de soberanía a un grupo ilegal era inadmisiblemente e inconveniente⁷.

3 www.colombialibre.org

4 Ver columna de Antonio Caballero, revista *Semana*, 21 de junio de 2004.

5 www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/

6 www.viaalterna.com.co

7 Ver entrevista al senador Germán Vargas Lleras, revista *Cambio*, 14 de octubre de 2001.

En la actualidad, van 20 meses de negociaciones y un discutido cese de hostilidades de las AUC que, a juzgar por las mismas cifras oficiales, esta organización no ha respetado. El cuadro N° 1 muestra los registros de la oficina del Alto Comisionado, los cuales, para una organización en un supuesto proceso de desmovilización, no son alentadores. Incluso, otras fuentes estadísticas muestran una situación aún más grave⁸. A cambio, el Gobierno ratificó la zona de ubicación existente en Santa Fé de Ralito y oficializada el pasado 1 de julio, en donde la suspensión de las órdenes de captura ya operaba desde mucho antes del inicio de la negociación en diciembre del 2002. En su alocución en el Congreso, el comisionado Restrepo dijo que desde el 1 de julio las violaciones al cese de hostilidades han sido mínimas, implicando que la máquina de ataque a la población civil de las AUC por fin está desactivándose. De ser esto cierto habría que asegurar que esta situación se mantenga en el futuro, aunque no son claras las garantías para que esa máquina de muerte no se reactive.

Cuadro N° 1
Violaciones al cese de hostilidades
cometidas por las AUC
Diciembre 2002 – Abril 2004

Homicidios	408
Masacres	18
Secuestros	217

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de Paz

Los anuncios de desmovilizaciones de grupos de paramilitares en los llanos orientales desde Arauca hasta el Guaviare, lo mismo que del Bloque Norte de las AUC son indudablemente un logro del Gobierno, aunque habrá que ver qué tan efectivos son y si se cumple o no el cronograma y los compromisos acordados inicialmente. El hecho en sí confirma las fisuras dentro de los negociadores de los diferentes grupos de paramilitares ubicados en Santa Fé de Ralito, la

inexistencia de un frente común frente al Gobierno y una competencia por quién accede primero al corazón generoso del presidente Uribe. De continuar esta tendencia la propuesta de sometimiento del comisionado Restrepo tomará la delantera y habrá que esperar qué giro toma la discusión en el Congreso de los beneficios jurídicos para los jefes de las diferentes organizaciones paramilitares.

Lo que desconcierta es tanta concesión a cambio de nada concreto diferente a los anuncios, en cuanto a un cronograma y compromisos claros con los diferentes pasos de la negociación que concluiría en la desmovilización y desarme. Se dice que la zona de ubicación en el municipio de Tierralta, Córdoba, es significativamente menor que la del Caguán en el sur del país, pero es que la primera está ubicada en una extensa región en donde las AUC se convirtieron en una fuerza complementaria a las del Gobierno, y en donde el control territorial efectivo lo ejercen estas fuerzas irregulares, y no las del Estado. Así como se está desarrollando la negociación, continúa fortaleciendo esas redes armadas ilegales y no las civiles y legítimamente constituidas. ¿En dónde quedaron entonces los llamados al fortalecimiento del Estado y de la ley, hechos durante la campaña presidencial en el 2002? Si bien en el papel el gobierno tiene claro lo que busca, en el plano real el proyecto de las AUC está en la delantera.

¿ESTADO DE DERECHO O DE HECHO?

Con la decisión del Gobierno de no presentar el proyecto de justicia y reparación para discusión en el Congreso en esta legislatura, no se sabe cómo va a continuar la negociación, aunque todos las prerrogativas otorgadas a los comandantes de las AUC siguen en pie o ampliándose. De los beneficios o "incentivos" jurídicos para la desmovilización y sometimiento que acuerde el Congreso es que depende el avance de la parte más

8 Ver capítulo 1 de este reporte.

operativa del proceso, que tiene que ver con la concentración de fuerzas, verificación por la OEA del cese de hostilidades y finalmente el desarme.

Al igual que las Farc, las AUC están mostrando que lo que les interesa es el estatus de negociación y los privilegios que otorga, y poco los compromisos que debería asumir a cambio. La situación de enfrentamientos armados y ataques a la población civil en los llanos orientales, los decomisos de aeronaves con droga en el Magdalena medio y de cargamentos de coca en Córdoba, o el control armado de las comunas en Medellín son un ejemplo. El Estado, como representante de la voluntad general de la sociedad, parece que tampoco está demandando esos compromisos. Entre tanto, a cambio de poco, las AUC están en un proceso de fortalecimiento de apoyos políticos y visibilidad pública sin precedentes, otro de los puntos criticados al proceso del Caguán. ¿Cuál es el mensaje enviado al público con la visita de tres de los jefes paramilitares al Congreso en la capital del país, transportados en un avión de la Fuerza Aérea Colombiana y con transmisión del evento por la cadena de televisión oficial? Poco edificante en todo caso para los propósitos de construir un Estado de derecho y no de hecho en Colombia.

El Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, ha sido claro sobre el tipo de negociación que quiere. Las fisuras al interior de las AUC debilitan sus peticiones de una negociación más política lo mismo que la redefinición del cese de hostilidades. Con éste, las AUC buscan reciprocidad de las fuerzas del Estado y que se acepte la necesidad que tienen de defenderse de la guerrilla. Punto lógico, que sin embargo también tiene el riesgo de perpetuar las situaciones regionales consolidadas por las AUC. Es decir, seguir como antes porque ellas tendrían la potestad de definir quién es guerrillero o mejor, siguiendo el discurso de las AUC, en definir quién está disfrazado de civil siendo guerrillero, situación en la que clasificarían individuos excesivamente críticos, grupos sociales que demandan justicia y derechos, o rivales políticos. Y esto sin hablar del narcotráfico. En esa redefinición del cese de hostilidades que piden las AUC, el tema del nar-

cotráfico surge como un punto crítico. ¿Cómo diferenciar las actividades de defensa propias del aparato militar de las AUC de las relacionadas con el narcotráfico? Este fue otro de los aspectos más controvertidos en el proceso con las Farc y la zona de distensión del Caguán, y vuelve a resurgir con las AUC sin ningún tipo de previsión por parte del Gobierno.

Lo que se puede observar es que el Gobierno vacila entre cumplir su promesa electoral de fortalecimiento del Estado y de la ley, y así crear las condiciones para derrotar a la insurgencia u obligarla a negociar, y una estrategia de guerra en contra de las Farc con apoyo de grupos armados irregulares, como sucedió en el Urabá antioqueño cuando el presidente Uribe fue Gobernador de Antioquia a mediados de los años 90°. En esta estrategia su discurso de fortalecimiento de la ley y el Estado no sería más que un recurso para ganar votos y respaldo, así este camino lo lleve a cometer los mismos errores que él mismo denunció en la negociación de la administración Pastrana, cuando estaba en campaña para la Presidencia. Además, esta estrategia también está fortaleciendo un grupo irregular que se ha caracterizado por su vinculación con el narcotráfico y su mayor responsabilidad en el desplazamiento forzado de población, violación de los derechos humanos y expropiación y acumulación de riqueza por medios violentos.

Es decir, las políticas sobre fortalecimiento del Estado, la ley y las posibilidades de paz en esta administración, por momentos se convierten en parte de un juego electoral de corto plazo que está lejos de consolidar un Estado de derecho. Esta riesgosa apuesta electoral con los temas de la guerra y de la paz -una de las primeras advertencias sobre lo que se debe evitar a toda costa en los países con conflicto armado hecha por los expertos internacionales sobre resolución de conflictos- es precisamente lo que el presidente Uribe parece estar tentado a impulsar. Este camino en medio de un proyecto reeleccionista de seguro ahondará más las divisiones en el país.

9 Mauricio Romero (2003): *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*, IEPRI-Editorial Planeta.

A pesar de su discurso convocador en defensa de la patria, ya de por sí sospechoso por las prioridades que supone, el presidente Uribe corre el riesgo de profundizar un sendero de mayor división política y más pugnacidad.

ELIMINACIÓN O ASIMILACIÓN DE LOS RIVALES ARMADOS

En el cuadro N° 2 se esquematizan los intentos de reconstrucción del monopolio de la fuerza organizada hechos por los gobiernos desde 1998. Los Estados tienen dos opciones extremas frente a esos rivales armados: la eliminación o una negociación. Generalmente, lo que los gobiernos hacen es una combinación de las dos opciones. Sin embargo, se puede decir que durante la administración Pastrana (1998-2002) el propósito del Gobierno tendió a asimilar a las Farc al sistema político a través de una negociación política acompañada de reformas. Al ser una organización contra estatal a la ofensiva militar, las Farc no se transaban por nada menos. En relación con las AUC, entre tanto, ese propósito tendió hacia la eliminación en el mismo período, aunque las medidas efectivas para este objetivo fueron escasas o al menos sin resultados concretos. La administración Pastrana no definió una posición clara en relación con el ELN, y las posibilidades para una eventual negociación surgieron más por dificultades en el

escenario con las Farc que por convicción de la parte estatal.

Los casos extremos de asimilación de todos los actores armados o de eliminación, requieren condiciones políticas muy particulares. En el primer caso, la consolidación de una coalición política amplia en el Gobierno que decida abrir un proceso de negociación con todos los sectores armados en busca de un acuerdo global de paz. Hasta el momento lo que los gobiernos han experimentado desde finales de los años 80 del siglo pasado son procesos fragmentados y con resultados limitados. ¿Estamos dirigiéndonos hacia esa alternativa de negociación global luego de este primer mandato del presidente Uribe? Los hechos de los próximos meses darán las claves para entender si vamos hacia esa trayectoria o continuamos por el de las negociaciones parceladas. En el segundo caso, el de la eliminación de todos los actores armados, estaríamos ante una injerencia abrumadora de la política antidrogas de los Estados Unidos. En este escenario no existirían posibilidades de negociación. Esta opción supondría una desaparición total de toda capacidad de maniobra interna de los sectores políticos y un mayor volumen de recursos de los Estados Unidos, situaciones poco probable en el corto y mediano plazo.

Queda por analizar la administración Uribe desde la lógica presentada en el cuadro. En el Gobierno iniciado en el 2002 el actor armado escogido para la eliminación fueron las Farc,

Cuadro No. 2
Intentos de reconstrucción del monopolio de la fuerza organizada en manos del Estado entre 1998-2004

Administración/coalición	Eliminación	Eliminación / Asimilación	Asimilación	Negociación
Andrés Pastrana	AUC	ELN	FARC	Política y Reformas
Álvaro Uribe	FARC	ELN	AUC	Jurídica y sometimiento
Coalición política amplia	Disidentes de los grupos irregulares		FARC, ELN, AUC	Acuerdos de paz
Influencia abrumadora de los EE.UU. en el gobierno.	FARC, ELN, AUC			

mientras que el ELN ha seguido en el limbo al estar supeditado a un juego estratégico en el cual otros jugadores tienen la iniciativa. Las AUC son las que han tenido las posibilidades para una asimilación o acomodación en esta administración. Sin embargo, al ser las AUC una organización paraestatal la negociación propuesta por el Gobierno se ha reducido a un sometimiento y discusión de los beneficios jurídicos, dadas la ausencia de negociaciones de paz con la guerrilla y el incremento en la capacidad de las Fuerzas Armadas. Es decir, esta organización pasó de ser una solución momentánea para la contención de la guerrilla y las reformas asociadas a un proceso de paz, a un problema para la legitimidad del Estado, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional.

Otra cosa es lo que creen y a lo que aspiran los jefes de las AUC. Sus logros en el actual esquema de negociación dependen del balance de fuerzas en el Congreso, del nivel de presión de los sectores interesados en influir en la negociación, y de la posición que adopten los diferentes centros de poder internacional. En el ámbito local, la influencia de las AUC parece no tener contradictor en las regiones en donde tienen presencia, lo cual se expresó con fuerza en la audiencia pública que les abrió las puertas del Congreso a los tres jefes paras. El internacional es el escenario más desfavorable para esta organización. Allí la vinculación de las AUC con los carteles del narcotráfico y con los crímenes de lesa humanidad les han restado posibilidades de acogida o justificación para su prédica antsubversiva, y de paso antireformista y de oposición a la profundización democrática. En el ámbito nacional en la capital del país, aunque hay una tendencia muy crítica frente a la negociación y a apoyar un sometimiento de las AUC a la justicia antes que una negociación con beneficios, esto puede cambiar. La solidez de la coalición en el Congreso que apoye la reelección del presidente Uribe tendrá mucho que ver en este aspecto.

Por lo pronto, los simpatizantes de las AUC se ganaron la calle en la capital, y en especial la Plaza de Bolívar, el día de la visita de sus jefes al

Congreso. La presencia de los sectores que han pedido verdad, justicia y reparación en la negociación con las AUC fue escasa ese día en la calle, no obstante ser Bogotá el centro de las organizaciones de derechos humanos y de víctimas de la violencia. Las intervenciones de los jefes paramilitares ante la audiencia y las cámaras de televisión dejaron en claro que esperan como mínimo una recompensa en el tratamiento jurídico de cada uno de sus casos. El comisionado Restrepo ha dicho que él se atiene a lo firmado hasta el momento en la mesa de negociación, así sus contrapartes hablen de nuevas zonas de ubicación, cese de fumigaciones en las zonas de cultivos ilícitos, planes de inversión social, suspensión de la extradición, etc. Para el comisionado Restrepo nada de esto será materia de discusión en la mesa de Santa Fé de Ralito, al menos abiertamente. Es decir, luego de 20 meses de diálogos entre el gobierno y los jefes paras, parece que el verdadero pulso entre los interesados está por comenzar. El resultado final dependerá de cómo jueguen sus cartas cada una de las partes.

El conflicto urbano se agudiza

Instituto Popular de Capacitación, IPC
Observatorio de Derechos y Conflicto Urbano,
Jesús William Balbín Álvarez*



QUÉ ENTENDEMOS POR CONFLICTO URBANO

Empecemos por distinguir conflicto urbano de violencia urbana y guerra escenificada en lo urbano. Entendemos por conflicto urbano: "Una relación de antagonismo que versa sobre la construcción del espacio urbano -entendido este último a la manera propuesta por la escuela francesa de sociología urbana-. Es decir, el eje sobre el cual se configuran los objetivos contrapuestos en tal caso es el proceso de producción y organización social de espacios de aglomeración, en relación con los componentes del proceso de trabajo y gestión política de un territorio culturizado"¹.

Entendemos por violencia "toda forma de interacción humana en la cual, mediante la fuerza se produce daño a otro para la consecución de un fin"² (y de allí hablamos de violencia física directa como una forma de comportar o expresar los conflictos. La guerra es más un acto de

fuerza, una disputa entre facciones armadas, para imponerle al otro su voluntad.

Los conflictos urbanos se presentan por diversas causas³: 1) Por el espacio de producción (industrial, mercantil o de servicios), por la localización y dispersión de las diversas actividades, por los cambios de concentración o descentralización, por los flujos de productos y servicios entre los diversos espacios; son conflictos propios del ingreso y el mundo del trabajo. 2) Conflictos por el espacio de consumo y por los medios de consumo colectivo (vías, servicios públicos domiciliarios, vivienda, entre otros), conflictos surgidos de la urbanización y

* Director Observatorio de Derechos y Conflicto Urbano del IPC.

1 Franco Vilma Lilliana, "Violencias, conflictos urbanos y guerra civil: el caso de la ciudad de Medellín en la década del noventa", en: Balbín Jesús, *Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas*. IPC., Medellín, marzo de 2004.

2 Franco Saúl. *El Quinto no matar*. TM Editores-Iepri, Bogotá, 1999, p.3

3 Franco Vilma Lilliana. *Marco teórico y conceptual sobre conflicto urbano y herramientas metodológicas para su descripción analítica*. IPC. Medellín, julio de 2004, p. 15.

característicos del uso y apropiación del suelo urbano. 3) Conflictos por el espacio de intercambio, incluyen el transporte de personas y mercancías, las redes electrónicas y los flujos de información en ámbitos como el financiero y comunicacional. 4) Conflictos por el espacio de gestión, que remiten al Estado en tanto gestor de políticas urbanas que tienen que ver con la planeación y asignación de recursos; éstas son disputas por el poder local y por las garantías de los derechos humanos, producen segregación y oposición centro-periferia, casos de residencias de estratos altos y bajos, zonas residencial, comercial o industrial. 5) Conflictos por el espacio de territorialidad, que son acciones de defensa, dominio, conquista, demarcación y estabilización por parte de diversos actores que excluyen positiva o negativamente a otros, generando diversos conflictos.

Desde esta perspectiva, el concepto de conflicto urbano es mucho más amplio que la violencia urbana y la guerra, pues éstas son apenas expresiones y algunas de las formas de comportarse de los conflictos escenificados en lo urbano.

EL LOTEO PIRATA Y LA INVASIÓN, UNA CARACTERÍSTICA DE LA URBANIZACIÓN COLOMBIANA

Las oleadas de desplazamiento forzado por la violencia en el campo, tanto en los años cincuenta del siglo XX, causada por la guerra entre los dos partidos tradicionales, como la que se gesta a partir de mediados de la década del sesenta, teniendo como actores a las guerrillas, y la que a partir de los ochenta involucra a las guerrillas, los paramilitares y el narcotráfico, han producido un proceso de urbanización y crecimiento de las ciudades sin planificación y sin preparación del Estado local para proveer servicios, atender a los nuevos vecinos que llegan a la ciudad y ofrecer así las ventajas del desarrollo y de la vida urbana a todos los ciudadanos.

El que las ciudades crezcan, no tanto por la ampliación de nuevos puestos de trabajo pro-

ductivo sino por la migración de desplazados forzados por la violencia o por la búsqueda de mejores condiciones de vida, ha colocado a miles de personas que llegan a la ciudad a disputarse un pedazo del suelo urbano donde asentarse y construir una vivienda, sea mediante las invasiones de terrenos o por el loteo pirata que hacen los propietarios o poseedores de esos terrenos. A la ilegalidad del asentamiento, de la posesión del suelo se le suma la ilegalidad de la construcción, lo que motiva la persecución estatal que frecuentemente ha usado la violencia. Esta particular manera de llegar a la ciudad y de ser incluidos a la fuerza, deja a amplios sectores urbanos en la periferia del desarrollo, del trabajo productivo, de la ciudadanía, del ejercicio de derechos, del poder.

Otra característica que queremos resaltar son los aprendizajes de la violencia de los habitantes urbanos que condensan experiencias y recuerdos de su vida en el campo, y son revividos en su proceso de apropiación del suelo urbano. Se convive con las expresiones urbanas de la violencia organizada a través de las bandas delincuenciales y las pandillas juveniles, e incluso se sufre el control territorial que los grupos armados, guerrillas y paramilitares, hacen de los barrios de nuestras ciudades.

Partimos de la hipótesis de que los conflictos y las violencias urbanas no son algo pasajero y propio de algunas de las ciudades colombianas o de los países del tercer mundo, sino más bien una manera de anunciar lo que pasará en las diversas ciudades del mundo en este siglo XXI. Las bandas delincuenciales, las mafias del narcotráfico y de la venta de armas, los mercenarios y la seguridad privada, el control de territorios urbanos, son una expresión propia de lo urbano, de sus conflictos.

EXPRESIONES DEL CONFLICTO URBANO Y LA LUCHA POR EL DERECHO A LA CIUDAD

Las diversas expresiones del conflicto urbano no son otra cosa que la lucha por el derecho a la ciudad, por acceder a condiciones básicas de

existencia y vivencia en condiciones dignas, por la generación de condiciones de convivencia con otros, por la participación en las decisiones y en las políticas urbanas, por el disfrute del espacio urbano y por la construcción de la ciudadanía.

Homicidios y masacres, la punta del iceberg

Los homicidios son, en un sentido amplio, una violación del derecho a la vida. Aunque en sentido estricto solo una parte, entre el 15 y el 27%⁴, se debe al conflicto político armado y se clasifique como una violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Contrario a la imagen existente de que los picos de la violencia se dieron a comienzos de los años noventa, y asociados al Cartel de Medellín y Pablo Escobar, el cuadro No. 1 muestra que el punto más alto, tanto a nivel urbano como

en todo el país, se dio en el 2002 con 15.733 homicidios en las cincuenta ciudades más grandes y 28.837 homicidios en todo el país: una tasa de homicidios de 65,98 en lo urbano. Mientras que en el país la tasa de homicidios más alta se dio entre los años 91 y 93, con una tasa por encima o igual a 73,50 homicidios por cien mil habitantes; los años que más peso tuvo la violencia urbana fueron los años 95, 96 y 99 (Ver gráfico No.1). Solo en el 2000 y 2003 la tasa de homicidios urbana fue más alta que la del conjunto del país, pero es revelador de la creciente agudización de la violencia urbana el que tendencialmente haya venido incrementándose la violencia entre 1990 y 2002, como lo muestran las tasas de homicidios urbanos.

El porcentaje promedio, en los últimos 14 años, de la violencia urbana respecto al país es del 55,23% con una tasa media de 58,62 homicidios por cien mil habitantes frente a una tasa nacional de 65,37.

Pudiera decirse que en estos 14 años la violencia en las ciudades acabó con una ciudad del tamaño poblacional de Barrancabermeja, y que en el país se borró una ciudad como Valledupar o Manizales que ocupan el puesto 13 ó 14 en el país.

Si asumimos que el 15% (la cifra más baja) de los homicidios urbanos se debe a la violencia política estaríamos hablando de 30.400 en estos catorce años, es decir, 2.171 homicidios políticos por año.

Entre julio de 2002 y marzo de 2003 se han presentado en las cincuenta principales ciudades del país 60 masacres con 320 víctimas, lo que equivale a tres masacres urbanas por mes.

Los homicidios y las masacres son los aspectos más agudos y visibles, la punta del Iceberg, de la violación de los derechos humanos; muestran una problemática compleja de exclusión social y política de grandes sectores urbanos, y no se agotan en la violencia política de los grupos contraestatales o paraestatales que tienen presencia allí.

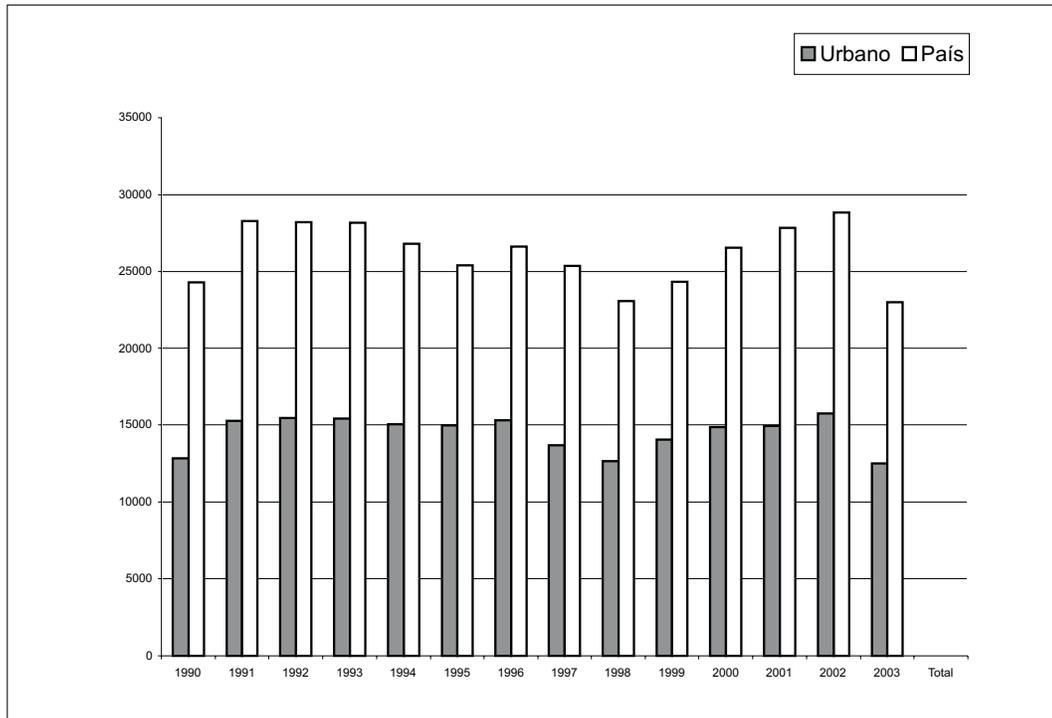
Cuadro No.1

Año	Ciudades las 1ras 50	Nacional	%	Tasa Urbana Hcmh	Tasa Nacional Hcmh
1990	12821	24308	52.74	52.66	63.43
1991	15260	28284	53.95	64.79	73.78
1992	15435	28224	54.69	63.34	73.65
1993	15428	28173	54.76	61.58	73.50
1994	15030	26828	56.02	59.59	69.99
1995	14964	25398	58.92	56.63	66.10
1996	15311	26642	57.47	56.77	68.06
1997	13692	25379	53.95	55.24	64.80
1998	12663	23096	54.83	46.89	56.89
1999	14034	24358	57.62	55.62	58.84
2000	14851	26540	55.96	65.58	62.96
2001	14926	27841	53.61	63.55	66.97
2002	15733	28837	54.56	65.98	66.09
2003	12508	23013	54.34	52.46	52.35
Total	202.654	366.921	55.23	58.62	65.37
Población					
1993	24.596.819	44.129.567			

Fuente: Elaborado por el IPC con base en la información del Observatorio de la Vicepresidencia.

4 Pnud, *El conflicto callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá, 2003. p. 105.

Gráfico No. 1
Homicidios urbanos vs. el país



Presencia de grupos armados: entre la delincuencia común y los proyectos políticos contraestatales o paraestatales

Las guerrillas cambiaron su acción al pasar de ser apoyo logístico a la guerra rural y tratar de hacer la guerra en las ciudades (Barranca y Medellín son una muestra); después se sintió la presencia de los grupos paramilitares en las ciudades desplazando por la fuerza y haciendo contención a los asentamientos de milicianos y guerrilleros existentes en ellas (caso de Barranca, Cúcuta y comuna 13 de Medellín). Mientras en ciudades como Medellín, Cali y Bogotá tienen presencia importante las bandas y pandillas, en otras la presencia de los grupos paramilitares se naturaliza, hacen parte del paisaje, todo el mundo sabe que existen y están ahí, pero nadie nombra o dice verlos ni saber de su presencia.

En Medellín los mismos paramilitares decían tener el control de más del 60% de la ciudad, mientras las autoridades callaban; de un momento a otro aparecieron 871 miembros de uno de los blo-

ques que operaban en la ciudad para su desmovilización y continuar el trabajo político y social en los barrios. En Bogotá otro bloque de los paramilitares se hace sentir en sitios de importancia económica como los San Andresitos y la plaza mayorista de Corabastos, además de su presencia en barrios del sur de la ciudad. En Montería su presencia llega hasta la Universidad de Córdoba⁵, en Cúcuta es palpable su presencia en los barrios de la ciudad y en entidades públicas como la Fiscalía⁶ y la Alcaldía⁷. Y en Barranca, luego de una cruenta guerra contra el ELN y de muchas víctimas civiles, se consolida su presencia.

Los grupos armados tienen presencia en sectores populares, controlan la circulación, suplantando funciones de justicia, recogen "tributos"; se apoyan en la demanda insatisfecha de seguridad de los ciudadanos, a quienes no les importa quién

5 *Semana*, mayo 10 a 17, pp. 40 a 42.

6 Una fiscal es destituida por presuntos vínculos con los jefes paramilitares de la región.

7 El alcalde electo para el período 2004-2006 es detenido y llamado a indagatoria por vínculos con los paramilitares.

la preste sino que sea eficiente y un solo grupo. Además vacían de contenido la democracia al restar pluralidad y diversidad de opinión.

Se produce así una imbricación de violencias e intereses difíciles de separar y una mezcla de propuestas donde es difícil diferenciar las que provienen del Estado y las que obedecen a los paraestados o protoestados que agencian los diversos grupos armados; valga el ejemplo de la seguridad, afectando la garantía y realización de los derechos humanos.

La presencia de los grupos armados en la ciudad, expresa un conflicto por el control del territorio, o conflictos por la territorialidad en la medida que actúan sobre él en defensa del territorio, para expulsar a otros y ejercer su dominio, demarcarlo estableciendo fronteras invisibles para su tránsito. El territorio es fuente de recursos, pues quien lo domina es quien usufructúa los recursos que produce el "peaje" que se paga para pasar por ese territorio. Grupos armados fuertes subordinan a los más débiles a sus políticas y en algunos casos, si no se integran completamente, se les permite una "franquicia" para usar la marca del grupo armado en un determinado tipo de acciones.

Esta disputa por el control del territorio se presentó entre guerrillas y paramilitares en los barrios surorientales de Barrancabermeja y en la comuna 13 de Medellín, donde fueron desplazados los primeros y se consolidaron los segundos.

Desde noviembre de 2003, se presenta la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara, integrante de las Autodefensas Unidas de Colombia, como parte de los acuerdos de Santafé de Ralito. Este grupo paramilitar operaba en Medellín y municipios aledaños. De estos desmovilizados, 326 se encuentran vinculados a diferentes entidades descentralizadas y secretarías del municipio de Medellín, con ingresos que oscilan entre un salario mínimo legal con prestaciones y un millón de pesos por prestación de servicios; 436 reciben un apoyo de \$600.000 mientras estudian; además, 107 están adelantando estudios en secundaria o universidad, y 407 hacen un diplomado sobre liderazgo comunitario⁸.

El desplazamiento forzado: entre la recepción en el territorio urbano y la expulsión de los microterritorios

Una doble dinámica se ha vivido los últimos años en las ciudades. De un lado, las ciudades son el punto de recepción de los desplazados forzados por la violencia en el campo: se ha visto crecer este fenómeno, que en un principio se pensó que sería pasajero, pues los desplazados regresarían al campo; lo que se ha visto es el surgimiento de barrios de desplazados en todas las ciudades del país: el Nelson Mandela en Cartagena, Cantaclaro en Montería o los 45 asentamientos de Medellín son solo una muestra de los centenares de miles de desplazados que han llegado a las ciudades. De otro lado, la dinámica del conflicto armado urbano ha obligado a desplazarse a los habitantes de sus microterritorios hacia otros barrios y comunas en la misma ciudad, produciéndose el desplazamiento intraurbano y en muchos casos un re-desplazamiento. Tal es el caso de los habitantes del barrio El Esfuerzo de Bello (Antioquia) que fue incendiado en mayo del 2001 y cuyos habitantes se encuentran en "alojamientos temporales" en el Coliseo Tulio Ospina y el barrio Zamora de Bello.

La disputa por el uso y apropiación del suelo urbano

La disputa entre el derecho de los ciudadanos a tener una vivienda de calidad, o al menos un lugar donde sobrevivir, y el derecho de propiedad de los dueños del suelo urbano o suburbano ha enfrentado a generaciones de ciudadanos por el uso del suelo urbano, produciendo un conflicto y una serie de enfrentamientos entre los ciudadanos invasores de predios y el Estado local garante de la regulación de los usos del suelo y del derecho a la ciudad. Esta situación coloca a los pobladores en situación de ilegalidad (bien sea porque han invadido predios o no han legalizado la obra construida) y a que entre un 30 y 40% de

8 Alcaldía de Medellín, Boletín de Prensa No. 331, 16 de junio de 2004.

las zonas habitadas en 15 ciudades grandes del país estén en la ilegalidad, siendo el Estado uno de los más perjudicados pues 575.269 inmuebles urbanos oficiales están invadidos⁹.

En Medellín 110 mil predios están sin legalizar (17,6%), en Barrancabermeja el 67;7% no se ha legalizado, en Cartagena se estima que el 70% de los predios son ilegales, en Cali había 37.287 predios ilegales.

Esta situación se ha agudizado en los últimos años ante el escalamiento de la violencia, que ha desplazado por la fuerza a muchos campesinos que se han trasladado a vivir a las ciudades.

Otras expresiones del conflicto urbano por el uso del suelo se dan en las disputas entre ciudadanos y el Estado por el cambio de uso de áreas urbanas de vivienda a zonas de servicios o circulación.

El espacio público: una disputa de derechos (al trabajo, al goce, a la movilidad y desplazamiento y a la propiedad)

El espacio público es otra problemática a mirar en la conflictividad urbana, pues enfrenta de un lado a los trabajadores y vendedores ambulantes que luchan por realizar su derecho al trabajo y a la sobrevivencia, ambos en condiciones bastante precarias, y del otro el derecho al goce, a la recreación y la movilidad de los ciudadanos. Es un conflicto entre los derechos fundamentales de unos ciudadanos frente a los derechos de ellos y otros a circular, recrearse y gozar de la ciudad.

Unas veces se enfrenta a los vendedores ambulantes con regulaciones municipales inconsultas y otras con los propietarios. Otras veces son pequeños conflictos entre vecinos o con los propietarios de vehículos por la apropiación de las calles para el juego, debido a la inexistencia de espacios públicos para ello; otras veces son conflictos generados por el uso del espacio público como sitio de parqueo, impidiendo la libre movilidad de las personas.

ALGUNAS PARTICULARIDADES Y EXPRESIONES VISIBLES DE CONFLICTOS Y VIOLENCIAS URBANAS EN CUATRO CIUDADES

La comuna 13, San Javier, de Medellín

Con sus 130 mil habitantes, ha sido escenario de llegada de desplazados a sus laderas, de la presencia de las milicias y las guerrillas al final de los noventa, de procesos de intervención urbana por parte del municipio de Medellín a través del Programa de Intervención de Barrios Subnormales de Medellín, de construcción participativa de un plan de desarrollo, "Realizadores de Sueños", y de llegada de los grupos paramilitares al final. En el proceso de "recuperación" de la zona se realizaron varias operaciones militares conjuntas, entre las que sobresalen la operación Mariscal y la operación Orión, con decenas de muertos y heridos de la población civil, 240 detenidos de los cuales el 60% debió ser dejado en libertad, más de sesenta desaparecidos después de la operación Orión y una inversión de choque (entre los que está la construcción de un batallón). Se presentó una reducción drástica de los homicidios: 467 en el 2002 frente a 92 en el 2003 y la presencia discreta de grupos paramilitares. Es una experiencia piloto de la política de "seguridad democrática" aplicada en una zona urbana.

Comuna 7 de Barranca

Es una zona de la ciudad ubicada entre el centro y el suroriente, empieza a surgir a partir de 1966, contando actualmente con 28 asentamientos y 17.515 habitantes que han ocupado predios allí (70% oriundos de Barranca y 30% de otros departamentos). Hace unos seis años con presencia del ELN y las Farc y hoy con presencia de los paramilitares. El espacio público, la calle, es el punto de control del barrio pues una persona puede informar lo que sucede en el barrio en una especie de micropanópticos,

9 *El Tiempo*, 20 de mayo de 2004. p.1-2.

donde se recuerdan las "celdas de castigo" donde los grupos armados encerraban a los infractores. Además todo el mundo sabe donde quedan los surtidores de "tubipetrol"¹⁰.

Comuna 15 de Cali, en el distrito de Agua Blanca

Uno de los fenómenos más degradantes y recurrentes en esta zona de Cali, es el reclutamiento de jóvenes por parte de los grupos guerrilleros y de las autodefensas, concretamente en los asentamientos subnormales. Las condiciones de pobreza del grueso de familias y el abandono por parte del Estado son caldo de cultivo para llevar a los jóvenes al frente de la confrontación política armada, a una guerra que ni siquiera desde la esfera ideológica entienden.

Aunque se requiere profundizar sobre este fenómeno en la Comuna 15, es posible discernir algunos mecanismos que utilizan los grupos armados para enrolar a los jóvenes en sus filas. Lo más relevante es que ninguno de ellos tiene como fundamento una socialización ideológica o un proyecto político, sino que por el contrario, tienen una alta dosis de amenaza y chantaje.

El reclutamiento forzado es una modalidad que se lleva a cabo mediante la amenaza de muerte del joven o su familia; la amenaza se hace en forma verbal, por volantes o graffitis en las paredes. Cuando se enteran que el joven tiene la pretensión de huir, la amenaza se hace más aguda o lo asesinan antes de que se vaya.

El reclutamiento por chantaje se aplica más que todo con las pandillas y consiste en suministrar al grupo por un corto tiempo drogas, dinero y armas, para después exigir su apoyo en la distribución de los volantes del cobro de la "vacuna" y en el recaudo de la misma, autorizando el robo o el asesinato si la víctima no paga.

El reclutamiento voluntario se hace mediante el ofrecimiento del pago de trescientos a quinientos mil pesos mensuales, el suministro de armas, droga y licencia para visitar a los familiares. Esta modalidad hace del joven un mercenario al servicio de los grupos armados¹¹.

Altos de Cazucá en Soacha

La zona colindante entre Bogotá y Soacha, por su cercanía a la Autopista Sur, es para los grupos armados (guerrillas y paramilitares) un punto estratégico para realizar acciones y acceder a la capital de país (bloqueos comerciales, tomas de vías, entrada de bombas) y para el flujo comercial de las actividades ilícitas de dichos grupos (tráfico de armas y estupefacientes), pues permite la entrada a Bogotá D.C. y además está cerca a zonas concebidas tradicionalmente como cordones de la guerrilla en la capital colombiana.

La constitución de estas zonas habla de la existencia de diversas fuerzas. En el sector de Cazucá, la constitución de estos barrios se dio a finales de los 80 y principios de los 90, en el contexto de la persecución política a militantes de movimientos alternativos, a partidos tradicionales, entre otras se hizo visible el genocidio de la Unión Patriótica. Estas personas, al abandonar sus regiones e insertarse en Bogotá y posteriormente participar en los asentamientos de Cazucá, se cruzan, así mismo con un proceso de negociación y amnistía del Movimiento 19 de abril -M19-, donde el Estado cede los terrenos de las zonas altas de Cazucá al movimiento.

"Esta primera etapa se caracterizó por conflictos internos entre los sectores del Movimiento 19 de Abril y de la Unión Patriótica. Se ubicaron en la parte alta y media de la zona, respectivamente, lo que incidió en las formas de relación de la población, debido a que en la parte alta la agresión del Estado fue menor, dado que respondía a ese proceso de negociación, mientras en la parte media se vivía un constante enfrentamiento entre los asentamientos apoyados por la Unión Patriótica y la Fuerza Pública, agudizándose los conflictos y la violencia con la creación de las representaciones sociales estigmatizantes de los "paracos de arriba" y "los guerrilleros de abajo"¹².

10 Informe de Barrancabermeja, Plataforma de Conflicto Urbano y Jóvenes PCUJ. Estudio exploratorio en cuatro ciudades del país, 2004.

11 Informe de Cali, Plataforma Conflicto Urbano y Jóvenes PCUJ, estudio exploratorio en cuatro ciudades, 2004.

12 Informe de Bogotá, Plataforma Conflicto Urbano y Jóvenes PCUJ, estudio exploratorio en cuatro ciudades, 2004.

Los actores armados, aunque no se presentan claramente en los territorios en búsqueda del dominio de zonas, como sucede en los sectores rurales, en lo urbano se mantienen estas luchas, no buscando la visibilidad, sino que se entremezclan con los conflictos y violencia urbana. A través de acciones como el asesinato y la amenaza a sectores de la población civil, se ejerce una violencia que se sustenta en el mantenimiento del poder territorial. Surgen así elementos que obstaculizan la creación y consolidación del tejido social.

UNA REFLEXIÓN FINAL

Además de una presentación panorámica sobre algunas conflictividades urbanas existentes en el país y de la reducción importante en algunas ciudades de indicadores de la violencia urbana, como son los homicidios, el tratamiento de los conflictos propiamente urbanos son enfrentados por el gobierno del presidente Uribe más por la fuerza y la represión que por el dialogo. De ello son claros ejemplos la comuna 13 de Medellín con sus más de 240 detenidos, decenas de muertos y heridos, más de 65 desaparecidos después de la Operación Orión, operaciones militares de gran envergadura en un contexto urbano, desplazamiento de un grupo armado y no consolidación la Fuerza Pública como el único detentador de la fuerza. La huelga en Ecopetrol por parte de los trabajadores de la Uso que es declarada ilegal y expulsa a más de 240 trabajadores. El "peajito social", impuesto de mil pesos a los vehículos que transiten por el autopista norte para construir la doble calzada Bello-Hatillo, que lleva al levantamiento de varias poblaciones del norte del Valle de Aburrá (Copacabana, Girardota y Barbosa) siendo reprimida por la fuerza pública.

Por los secuestrados... ¿Quién responde?

Juan Carlos Lecompte



D

ebido al estado de indefensión de la víctima, el secuestro es uno de los peores crímenes y una de las máximas violaciones de los derechos humanos.

Al secuestrado se lo priva de derechos esenciales como la libertad, la dignidad, la libre locomoción, el libre desarrollo de la personalidad, el vínculo con los seres queridos y las mínimas condiciones de higiene, alimentación y salud. Además se le priva de condiciones humanas que están por encima de toda constitución y que no se les suprime ni a los presos con condena perpetua, como el derecho al amor, a la compañía, a ver aunque sea de vez en cuando a los hijos, a celebrar la Navidad o el cumpleaños, a recibir un mínimo de información sobre su país y su gente, a acudir al entierro de los padres.

A todo este sufrimiento, se suma ahora, en Colombia, esa modalidad todavía más inhumana que es la retención de la persona durante una cantidad indefinida de tiempo, como el

caso de los soldados y policías que ya completan siete años en manos de las Farc.

Resulta inimaginable que alguien pretenda negociar a costa de siete años de soledad y tormento de un ser humano: ésto sólo se explica si se tiene en cuenta que para los secuestradores, el secuestrado es una mercancía que se guarda en un depósito hasta que se produzcan condiciones favorables para venderla o intercambiarla; el negocio del secuestro obedece a la misma lógica de un lote urbano que se adquiere para engorde y sólo se vende años después, cuando se valoriza.

Según datos estadísticos oficiales, entre 1962 y 2003, 25.578 personas han sido secuestradas con fines extorsivos en Colombia. En el país cada día un niño es secuestrado, de tal manera ostenta el triste título de mayor número de menores privados de libertad: en el 2002 fueron plagiados 384, y durante los primeros ocho meses del 2003, se reportaron 201 casos más.

Me cuento entre los colombianos obligados a vivir en estado de pánico permanente desde que secuestraron a mi esposa, el 23 de febrero de 2002. A partir de ese día, pasé a engrosar la larga fila de los que luchan por la liberación de los más de tres mil secuestrados que hay en este momento en el país.

No logramos acostumbrarnos a vivir en la incertidumbre de unas exigencias que cambian según el estado de ánimo bien sea de la guerrilla o del Gobierno, sin despejar jamás el camino hacia la negociación. A veces el Gobierno pone como condición que los guerrilleros presos que fuesen liberados salgan del país, otras veces dice que se podrían quedar; la guerrilla, por su parte, exige que se le despejen dos departamentos o un departamento o una pequeña zona de distensión. A veces la posible negociación se enfrasca en que no hay intercambio de civiles sino sólo de soldados y policías secuestrados, otras veces incluye políticos, por momentos se plantea que los secuestros extorsivos no serán negociados. Y otras veces el tire y afloje se radicaliza en un todo o nada.

Mientras tanto los familiares agonizamos viendo cómo las partes endurecen sus posiciones, tal como sucedió en abril de 2004, cuando el presidente Álvaro Uribe, en Neiva, anunció tajantemente que no realizaría un acuerdo humanitario. A los pocos días, Raúl Reyes, miembro de la comandancia de las Farc, dio por hecho que no habría liberación alguna de secuestrados durante el gobierno de Uribe, ya que éste se negaba al acuerdo humanitario.

Hay familias de secuestrados que no informan su caso a las autoridades para quedar con las manos libres y resolver el problema por su cuenta, al margen del Estado. Su decisión es más que comprensible. Recientemente conocí a Juan Carlos Blumberg, un industrial argentino cuyo hijo fue secuestrado en Buenos Aires a comienzos de marzo de este año y asesinado seis días después, durante el operativo de rescate. Se lamentaba de haber acudido a las autoridades y me aseguró que si no lo hubiera hecho, su hijo podría seguir aún con vida. Lo mismo les sucede a muchos familiares aquí en Colombia. Al no

poner al tanto a las autoridades se evita el intento de rescate, que tan alto riesgo implica para la vida del secuestrado. Se busca además que el Estado no entre a entorpecer una posible negociación, poniendo trabas y condiciones, o siguiendo la corriente con el único fin de rastrear la pista de los delincuentes e intentar liquidarlos imponiendo un rescate a sangre y fuego.

A quienes no nos mueve otro interés que la libertad y la vida de nuestros seres queridos, nos queda clarísimo que la única vía factible es un intercambio humanitario que consista en liberar a los secuestrados por un lado, y por el otro dejar salir de las cárceles del Estado a cierto número de guerrilleros presos.

El secuestro en Colombia se ha generalizado de manera infame, ya que si bien las Farc son el grupo guerrillero que más se lucra de esta práctica, también recurren a ella la delincuencia común, los narcotraficantes, los paramilitares y otros grupos armados como el ELN. Y en esa peculiar forma de secuestro que es la desaparición de las personas, participan también las Fuerzas Armadas.

Las cosas han empeorado en la presidencia de Álvaro Uribe, un hombre que sigue las directrices del presidente norteamericano George Bush: la mano dura, la guerra y la intransigencia como supuesta solución del conflicto. Qué se puede esperar de una mentalidad como la que despliega el Embajador norteamericano en Colombia, señor William Wood, quien al referirse a la suerte de los tres mercenarios de su país que cayeron en manos de las Farc, y de los demás secuestrados en poder de ese grupo guerrillero, dijo: "Qué le vamos a hacer, al fin y al cabo en los hospitales también hay enfermos terminales." Para el señor Wood, un secuestrado es un enfermo terminal a quien ni siquiera vale la pena atender, porque su vida ya se da por perdida. Durante la presidencia de Álvaro Uribe se ha desvanecido por completo la posibilidad de un acuerdo humanitario; por eso a mí particularmente me aterra la posibilidad de una reelección, tanto la de Uribe como la de Bush.

Un acuerdo humanitario es, ante todo, un gesto de paz; pero el presidente Uribe quiere meternos a todos los colombianos en la lógica

de la guerra. El presidente Uribe ni siquiera es sensible a peticiones tan elementales como que una persona que lleve varios años secuestrada no pague impuestos, no declare renta. Es grotesco que se le siga cobrando al secuestrado el llamado "impuesto de guerra" en aras de esa supuesta «seguridad democrática» que por la vía militar persigue el gobierno.

En contraste y atendiendo al clamor de los familiares de secuestrados, el alcalde de Bogotá, Lucho Garzón, acaba de sancionar un proyecto de acuerdo presentado por el concejal Fernando Rojas, que exime a los secuestrados y a su familia del pago del impuesto predial, el de valorización y el de rodamiento. Tal acuerdo concede otros beneficios, como que los hijos de las víctimas accedan gratuitamente al sistema educativo y de salud del Distrito.

A la guerrilla la culpo de practicar y fomentar ese crimen inhumano que es el secuestro, y le exijo que libere unilateralmente a todos los secuestrados.

Al gobierno del presidente Uribe lo culpo de no asumir su responsabilidad frente a los secuestrados y sus familias, y de la apatía que demuestra frente al que yo diría que es el problema más apremiante por resolver en Colombia. En cualquier otro país del mundo, donde hubiera semejante cifra de ciudadanos secuestrados en su propio territorio, se consideraría la urgencia primordial de cualquier gobernante. Por tanto le exijo al Presidente colombiano que lo resuelva cuanto antes, porque no se trata de un acto de generosidad, sino del deber que tiene frente al país de defender la vida, la seguridad y la integridad de cada uno de sus ciudadanos. El Presidente sostiene que responde a su deber al aumentar el pie de fuerza, garantizar el orden y culminar la guerra por la vía militar. Ante esto solo cabe decirle que quizá le esté cumpliendo a la guerra, a su guerra, pero le está incumpliendo a la vida. Antes que nada debe resolver el problema de las vidas de los secuestrados, que están seriamente amenazadas; así como también debe responder por las vidas de los miles de colombianos desarmados que sufren la violencia en carne propia.

El futuro del planeta y de la raza humana radica hoy en la disyuntiva entre la guerra y la paz. Entre los que creen factible, o beneficioso, solucionar los conflictos de manera violenta, por la vía de las armas, y los que somos partidarios de buscar la vía pacífica, dialogada, negociada. Indiscutiblemente, el presidente Uribe y el presidente Bush, así como el primer ministro Blair y el depuesto Aznar, encuentran beneficios políticos y económicos en el procedimiento de tierra arrasada, que es un verdadero exabrupto hoy por hoy, cuando hemos entrado al siglo XXI y la violencia debería ser cosa de pueblos bárbaros del pasado.

Creo también en el amplio camino de la solidaridad y de la movilización ciudadana a favor de la liberación con vida de los secuestrados. Pero es tal la escalada de la violencia por la cual atravesamos, que el pueblo colombiano se encuentra anonadado, cada quien absorto en sus propios dolores y lidiando con sus propios duelos. Esto ha impedido que se produzcan grandes movilizaciones para oponerse tanto al secuestro por parte de la guerrilla, como a la desidia del Gobierno; empezando por el presidente Uribe, quien a las urgencias de las víctimas antepone su necesidad personal de venganza, su odio a las Farc, quienes supuestamente mataron a su padre.

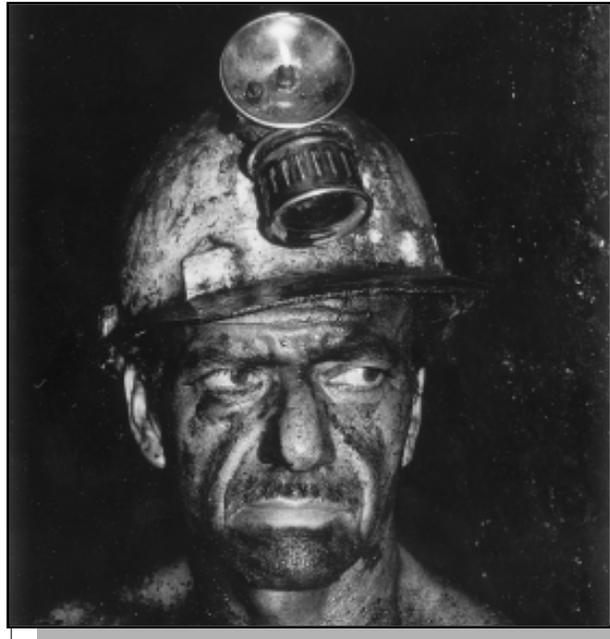
Para forzar una solución verdadera, tendremos que ser miles los colombianos que salgamos a la calle a decirle al Presidente que si no cambia la postura de su corazón, nunca podrá cambiar a Colombia. La opinión pública internacional, cada vez más sensibilizada sobre este drama, ha sido un gran respaldo, y en mi caso particular, se ha convertido en la fuerza que me permite seguir adelante en el empeño por liberar a todos los secuestrados.

Llamando la atención de la humanidad frente al drama de los secuestrados en Colombia, el premio Nobel de literatura José Saramago declaró: «Tres mil vidas humanas son despreciadas (en Colombia) en aras de la razón de Estado». ¿Pero qué Estado comunitario es aquel que olvida aún a quienes, como los soldados y los policías, han perdido su libertad por salir a de-

fenderlo? Para cerrar su denuncia, Saramago añade: "El presidente Uribe tiene por lo menos tres mil motivos para no dormir bien". También nosotros le deseamos largos insomnios hasta tanto no resuelva empeñarse con decisión, honestidad, buena voluntad y espíritu de paz, en ponerle fin a esta tragedia que desgarró al país.

Política antisindical

Escuela Nacional Sindical, ENS
Área de Derechos Humanos y Laborales



PRESENTACIÓN

Una sociedad hastiada de violencia, de las ligerezas del presidente Pastrana y su proceso de paz, empujaron a Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia de la República, con el apoyo, no solo de la mayoría absoluta de los electores, sino también de los grandes medios de comunicación, de los poderosos intereses de las familias propietarias del país y de los gremios empresariales.

De ahí en adelante el estilo presidencial voluntarioso, frentero y tropero ha dominado la vida diaria del país y seducido a más del 70% de los ciudadanos y ciudadanas que, según las empresas encuestadoras, dice apoyarle. Claro, esas mismas encuestas nos dicen que además de la imagen que el Presidente refleja y del apoyo a sus políticas de seguridad, otros temas no reciben la misma valoración: en empleo, salud y educación, por ejemplo, la valoración pública no es superior al 50%, lástima que estas otras cifras,

no tan brillantes, sean poco mencionadas en los informes televisivos sobre el tema.

Pero si los temas laborales y de empleo no son los favoritos de la agenda presidencial, el tema de la seguridad sí lo es, y en ese campo el Presidente, como candidato y ya posesionado, en sus intervenciones públicas sobre seguridad, afirmó que él aspiraba a que en Colombia el empresario y el sindicalista pudieran volver a ejercer libremente sus actividades.

El presente escrito intenta valorar qué tanto los sindicalistas colombianos pueden ejercer hoy, a dos años de iniciarse el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en condiciones de libertad y seguridad, el derecho a asociarse, ir a la huelga, negociar colectivamente o al menos a vivir.

UN CORTO RECUERDO DE LA HISTORIA RECIENTE DE VIOLENCIA CONTRA EL SINDICALISMO

Desde 1991 hasta hoy, la Escuela Nacional Sindical ha venido recopilando toda la información

disponible sobre el genocidio del que ha sido víctima el sindicalismo colombiano. Además de la espantosa cifra de homicidios (ver cuadro No. 1), la Escuela ha sistematizado información sobre detenciones arbitrarias, secuestros, amenazas, allanamientos ilegales, atentados y hostigamientos.

La historia de esta masacre contra el sindicalismo, que venimos registrando desde 1991, podríamos dividirla en dos etapas claramente definidas. La primera va desde 1991 hasta 1997, y está caracterizada por la ocurrencia de un buen número de masacres contra afiliados a organizaciones sindicales del departamento de Antioquia y en particular de la zona de Urabá y el nordeste de ese departamento. 1996 fue el año más sangriento en la historia del sindicalismo colombiano, ese año murieron 286 trabajadores afiliados a sindicatos, 207 víctimas solo en Antioquia y 195 afiliados a Sintrainagro, sindicato que afilia a los trabajadores de la agroindustria bananera. De esas 195 víctimas, 101 murieron en 14 masacres cometidas tanto por las Farc, como por las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá. De esta historia de pesadilla se debe acordar bien el presidente Uribe, ya que era gobernador de Antioquia en esos años.

De ahí en adelante, consolidada la pacificación de Urabá y el control creciente del paramilitarismo en el departamento de Antioquia, la estrategia de exterminio del sindicalismo colombiano cambió y pasamos a partir de 1997 a una

serie creciente de atentados selectivos, de dirigentes especialmente, y a una disminución significativa de las muertes, 79 homicidios en 1999; al mismo tiempo se desbordaron las amenazas, 678 ese mismo año. Además la violencia antisindical aumentó sustancialmente en los departamentos del suroccidente y de la Costa caribe.

Sin embargo, a partir del año 2001 aumenta nuevamente la violencia contra el sindicalismo, especialmente por el crecimiento generalizado de la violencia y la crisis del proceso de paz. Debemos resaltar que en más del 99% de los casos de homicidios que hemos registrado, las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación no arrojan ningún resultado, no conocemos autores, mucho menos se ha sancionado a algún responsable.

En ese contexto llegó Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia de Colombia el 7 de agosto del año 2002.

VIOLENCIA CONTRA EL SINDICALISMO DURANTE EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE

En el periodo comprendido entre el 7 de agosto del año 2002 y el 8 de junio del 2004, el Banco de datos en derechos humanos de la Escuela Nacional Sindical, ha registrado la ocurrencia de 164 homicidios de sindicalistas, 528 han sido amenazados de muerte, 26 miembros de organizaciones sindicales sufrieron atentados con-

**Cuadro No. 1
SINDICALISTAS ASESINADOS COLOMBIA
1991 - 2004**

Tipo de Trabajador	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Afiliados	91	98	190	86	149	253	147	78	57	103	133	134	55	19	1.593
Directivos	18	50	26	27	32	31	39	29	23	32	63	50	36	8	464
Total	109	148	216	113	181	284	186	107	80	135	196	184	91	27	2.057

Fuente: Banco de Datos de Derechos Humanos, Escuela Nacional Sindical

Nota: La información del 2004 esta registrada hasta el 8 de junio.

tra su vida, 62 sufrieron algún tipo de hostigamiento, 57 fueron detenidos arbitrariamente, 98 han sido forzados a desplazarse y 15 sufrieron allanamientos ilegales.

De estas cifras globales hay tres asuntos que merecen destacarse: En primer lugar, los aumentos vertiginosos de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres sindicalizadas. Desde agosto del año 2002, hasta el 8 de junio del 2004, las mujeres fueron víctimas de 265 violaciones a la vida, a la libertad y a la integridad, es decir el 28% del total de violaciones a los derechos humanos registradas. Esto corresponde a 153 amenazas de muerte, 41 homicidios, 42 desplazamientos, 10 detenciones, 9 hostigamientos, 5 secuestros y 4 allanamientos.

En segundo lugar, es importante señalar que del total de violaciones a los derechos humanos de los trabajadores, el 45% (438 casos), fueron cometidas contra dirigentes sindicales, miembros de juntas directivas, comités ejecutivos y subdirectivas de las centrales sindicales. Del total de sindicalistas asesinados, 51 eran dirigentes, cifra que mantiene la tendencia por-

centual más o menos regular de la década. Del total de las 528 amenazas de muerte, 252 (el 48%) fueron dirigidas contra altos dirigentes sindicales, 33 dirigentes más fueron detenidos y 12 se vieron sometidos a allanamientos en sus residencias.

Finalmente, es importante subrayar que los trabajadores afiliados a la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-, siguen siendo las mayores víctimas de las violaciones a la vida, a la libertad y a la integridad. Del total de violaciones registradas por nuestra base de datos, en 926 casos -el 95% del total- las víctimas pertenecían a la CUT, de 164 sindicalistas asesinados, 147 se encontraban afiliados a esta central, es decir el 89%. Y el 96% (510 casos) de los sindicalistas amenazados también pertenecen a esta central. Es necesario señalar además, que todos los miembros de los comités ejecutivos de las subdirectivas de la CUT en los departamentos de Valle, Atlántico, Arauca, Caldas y Risaralda, recibieron amenazas de muerte y como consecuencia de ellas muchos tuvieron que desplazarse y exiliarse.

Cuadro No. 2
Total de violaciones a la vida, a la libertad y a la integridad de los trabajadores sindicalizados colombianos 7 de agosto de 2000 - 8 de junio de 2004

Tipo de Violaciones	7 de agosto 7 de 2000 a 6 de agosto de 2002	7 de agosto de 2002 a 8 de junio de 2004
Amenazas	357	528
Allanamiento ilegal	2	15
Atentado con o sin lesiones	39	26
Desaparición	23	8
Detención Arbitraria	10	57
Desplazamiento forzado	73	98
Homicidios	387	163
Hostigamiento	32	62
Secuestro	69	16
Tortura	2	1
Total	994	974

Fuente: Banco de Datos en derechos humanos de la ENS

PASTRANA VS. URIBE. ¿QUÉ TANTAS DIFERENCIAS HAY?

Haciendo una comparación entre el último bienio del gobierno Pastrana y el primero, aún incompleto, del gobierno Uribe, podemos presentar estos resultados:

Las cifras del cuadro No. 2 nos muestran varias cosas. En primer lugar, no hay una disminución sustancial del total de violaciones registradas en los dos periodos. En segundo lugar, hay disminuciones sustanciales, especialmente en los homicidios, que al pasar de 387 a 163 muestran una positiva disminución del 58%; igualmente disminuyen los atentados, las desapariciones y los secuestros. Pero también se registran aumentos importantes en las amenazas, los allanamientos, las detenciones arbitrarias, el desplazamiento y los hostigamientos, que crecieron reafirmando nuestra creencia de que hay una disminución de las violaciones referidas al derecho a la vida y a la integridad y un importante crecimiento de las violaciones de DDHH relacionadas con la libertad, y en consecuencia hay un aumento de la responsabilidad del Estado en violaciones de DDHH de sindicalistas. Nuestro Banco de Datos registró 30 violaciones de responsabilidad real o presunta de organismos de seguridad estatales entre agosto de 2000 y agosto de 2002, en tanto que en el mismo periodo de los años 2002 y 2004 hemos registrado 90 casos de responsabilidad estatal en violaciones a los derechos humanos de sindicalistas.

Contra lo esperado, los cinco meses transcurridos en el año 2004 no responden a las tendencias positivas que se veían como consecuencia de la disminución del 51% en los homicidios y del 77% en los secuestros de sindicalistas en el año 2003, pero sí confirman y constatan el hecho de que las variaciones positivas se encontraban relacionadas exclusivamente con el resultado, bastante contingente, de los cambios en las lógicas de acción y los cálculos políticos y estratégicos de los actores del conflicto armado, y no con la aplicación de políticas gubernamentales deliberadamente orientadas a garantizar y a proteger la vida y la libertad de los trabajadores y trabajado-

ras sindicalizadas, así como los derechos de asociación sindical en el país.

Como lo hemos señalado en nuestros informes parciales y anuales, la violencia contra el sindicalismo colombiano es una violencia selectiva, discriminada y calculada. La naturaleza de esta violencia se confirma nuevamente en el 2004, con el hecho de que el 64% de las amenazas de muerte y el 19% de los homicidios se dirijan contra miembros de juntas directivas de sindicatos, federaciones y centrales, y con el hecho de que las amenazas y los homicidios ocurran precisamente, y en razón, de los conflictos laborales en los que participan estos dirigentes.

LA ESTRATEGIA DE TERROR CONTRA LAS MUJERES SINDICALIZADAS

Como afirmábamos antes, la situación de DDHH de las mujeres sindicalizadas se ha tornado dramática. Haciendo una comparación del total de las violaciones de DDHH contra mujeres sindicalizadas, debemos registrar con pavor un incremento del 323% frente al segundo bienio del gobierno de Andrés Pastrana; pasamos entonces de 82 violaciones de DDHH contra mujeres sindicalizadas a 265 casos ocurridos en el primer bienio del gobierno Uribe. Como hemos dicho en otros informes, con el incremento sustancial de las violaciones dirigidas contra mujeres sindicalizadas, es posible desestimar la tesis de víctimas colaterales, pues estos casos, se introducen en la lógica de una violencia discriminada cuyos objetivos se sitúan más allá de la simple intención de silenciar a la víctima. Ellas reflejan en sus intenciones una finalidad simbólica y estratégica de inmovilizar y aterrorizar. (Ver cuadro No. 3)

Una mujer asesinada en presencia de sus hijos, una mujer mutilada, una mujer a quien se le amenaza la vida de sus hijos o a quien se utiliza como medio de presión, se convierte en el vehículo simbólico a través del cual se amedrenta a los otros. Por tanto, estas violaciones no son un fin en sí mismo, son la imagen del terror dirigido a los otros: hijos, familiares, vecinos y de-

más sindicalistas, y buscan presionar contundentemente la elección entre la vida y la integridad o la actividad sindical.

LA PERSECUCIÓN ESTATAL A LA LIBERTAD SINDICAL EN EL GOBIERNO URIBE

Analizando la situación vivida por los sindicalistas colombianos en el año 2003, la Escuela Nacional Sindical ve con preocupación y rechazo que el gobierno del presidente Uribe acompañe su política de seguridad y de guerra con una actitud de persecución y penalización hacia los actores del conflicto económico y social ubicados por fuera de la acción armada.

Este año tuvo como sello de las políticas de seguridad -o de guerra- un aumento escandaloso de la represión al derecho de asociación sindical, y un aumento de las detenciones, los allanamientos y hostigamientos por parte de la fuerza pública a las organizaciones sindicales en el contexto de conflictos laborales.

Existe además una política clara y persistente de estigmatización, arrinconamiento político, des-

conocimiento de las organizaciones sindicales, clausura de cualquier tipo de concertación laboral o diálogo social. El Gobierno se ha empeñado en responsabilizar de buena parte de los males económicos de la nación a las organizaciones sindicales, y en esto ha sido claramente apoyado por los medios masivos de comunicación.

Esta postura antisindical ha sido reafirmada con la contundencia de los hechos, por ejemplo, con la sentencia del pasado 26 de marzo del Juzgado 28 penal del circuito de Bogotá, por la cual fue absuelto el dirigente sindical, de la USO Hernando Hernández. La decisión del juez mostró la falta y la adulteración de las pruebas, que los testigos fueron inducidos y pagados, que se había manipulado la información y que se habían presentado pruebas falsas para inculpar a Hernando Hernández del delito de rebelión. A pesar de que ese proceso fue iniciado antes de la posesión de Álvaro Uribe como presidente, el contexto en el que se ha producido, de conflicto en Ecopetrol, muestra cómo puede ser utilizada la justicia para atizar campañas de desprestigio contra organizaciones sindicales colombianas.

Cuadro No. 3
Total de violaciones a la vida, a la libertad y a la integridad contra mujeres sindicalizadas colombianas 7 de agosto de 2000 - 8 de junio de 2004

Tipo de Violaciones	7 de agosto de 2000 a 6 de agosto de 2002	7 de agosto de 2002 a 8 de junio de 2004
Amenazas	19	53
Allanamiento ilegal	-	4
Atentado con o sin lesiones	5	1
Desaparición	2	-
Detención Arbitraria	-	10
Desplazamiento forzado	7	42
Homicidios	43	41
Hostigamiento	2	9
Secuestro	4	5
Total	82	265

Fuente: Banco de Datos en derechos humanos de la ENS

Una situación similar ha sido la vivida en el año 2004 por Luz Perly Córdoba, Responsable de Derechos Humanos de la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria -Fensuagro-, quien fue víctima el 18 de febrero del 2004 de un allanamiento en su residencia y quien posteriormente fue detenida y acusada de rebelión; la detención el 8 de marzo de Gilma Culman Sánchez, sindicalista afiliada al Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Tolima, quien además fue presentada ante los medios de comunicación como miembro de una organización insurgente.

Los cuatro primeros meses del año 2004 están marcados por el aumento de las amenazas de muerte en contextos de fuertes conflictos laborales como el de Sinaltrainal y por el aumento de la violencia contra el magisterio en los departamentos de Atlántico y del Valle, por la tendencia regular en la violencia contra la dirigencia sindical, en los homicidios de dirigentes y por la persistencia de una política gubernamental antisindical.

Esta política antisindical de persecución se manifiesta también en otros aspectos bien importantes que reflejan las brutales limitaciones al ejercicio de las libertades sindicales en Colombia.

Cuadro No. 4
Convenciones, pactos y cobertura de la contratación colectiva en Colombia

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Convención colectiva	502	264	491	328	492	173
Pacto Colectivo	252	214	153	149	204	110
Contrato sindical	1	-	4	6	4	1
Total	755	478	648	483	700	284

Cuadro No. 5
Trabajadores/as beneficiados por la contratación colectiva

1998	1999	2000	2001	2002	2003
176.741	150.066	186.963	115.153	176.774	72.264

Fuente: Ministerio de Protección Social. Datos procesados por la ENS.

Debemos resaltar la disminución en el año 2003, del número de contratos colectivos de trabajo y de su cobertura o campo de aplicación, el más grave de los últimos 13 años. En el año 2003, fueron en total 284 contratos colectivos de trabajo, 199 menos que en el 2001, es decir una caída del 41,2% con respecto al año con el que tenemos que hacer la comparación, ya que en el país la mayoría de los contratos colectivos de trabajo se pactan por dos años.

La mayor parte de esta disminución de la contratación colectiva se produjo en el sector público, particularmente los municipios, en donde se dejaron de negociar más de 70 convenciones colectivas como consecuencia, por un lado, de los procesos de reestructuración del Estado iniciados a partir de la aplicación de la Ley 617 de 2001 y que significaron la reducción significativa de las plantillas de personal en municipios y departamentos. De otro lado, por los importantes recortes de personal en hospitales públicos sumidos en la más grave crisis económica de su historia, como consecuencia de la aplicación de la Ley 100 de 1993, que reformó el sistema de seguridad social del país. Debemos destacar además, la desaparición de algunos sindicatos y/o subdirectivas en hospitales y municipios como consecuencia de las presiones de grupos paramilitares.

De los datos anteriores están excluidos la mayoría de trabajadores y trabajadoras del sector público clasificados como "empleados públicos", por cuanto los sindicatos que los agrupan no pueden presentar pliegos de peticiones, ni firmar convenciones colectivas. Todo lo anterior en total contradicción con los convenios internacionales del trabajo, en especial el Convenio 151 de la OIT, ratificado por Colombia en 1997 a través de la Ley 411, que obliga a que los países signatarios de ese tratado, adopten las políticas necesarias para la implementación de la negociación colectiva de los servidores públicos.

Igualmente, tanto en el sector público como en el privado, las ventajas de una legislación laboral que favorece la flexibilización en la contratación produjo la subcontratación de trabajadores a través de formas de contratación

deslaborizadas excluidas de los derechos de asociación y contratación colectiva.

La forma como se reestructuraron tres de las más importantes empresas del Estado, Ecopetrol en el sector petrolero, Telecom en las telecomunicaciones y el Instituto de Seguros Sociales en el sector salud, hablan muy claro de la naturaleza de la política laboral del actual Gobierno y de cómo entiende sus relaciones con el sindicalismo. Telecom fue transformada con la única intención de liquidar a su sindicato, que tenía más de 6.000 afiliados, y de paso acabar con la convención colectiva.

La Empresa Colombiana de Petróleos -Ecopetrol- fue escindida en tres empresas para apartar al sindicato de la posibilidad de incidir sobre los contratos de exploración, demasiado favorables a los intereses de las compañías multinacionales. La empresa se negó a negociar el pliego de peticiones presentado por el sindicato y le impuso a éste un tribunal de arbitramento que le arrebató a los trabajadores importantes conquistas convencionales; solo después de una huelga de 36 días, en la que fueron despedidos ilegalmente 248 trabajadores sindicalizados, los trabajadores petroleros lograron frenar parcialmente algunas de las medidas tomadas por el gobierno con la empresa. La negociación sobre reintegros y condiciones laborales continúa.

El Instituto de Seguros Sociales (ISS) también fue escindido en dos empresas: una de aseguramiento en riesgos profesionales, pensiones y de afiliación al sistema de salud, y otra para administrar y proveer todos los servicios de salud para más de 3,2 millones de afiliados. De los 17.494 trabajadores que tenía el Instituto, la mayoría de ellos afiliados al sindicato de rama Sintraseguridad Social, 13.741 pasaron a la entidad prestadora del servicio de salud y fueron convertidos en "empleados públicos", sin los mismos derechos que antes tenían en virtud de la convención colectiva que habían firmado Sintraseguridad social y el ISS, negándoles también el derecho a ser representados por esta organización sindical.

Desde la posesión del presidente Uribe se presenta además un giro radical respecto del

tratamiento de los conflictos laborales: en vez del diálogo y la concertación con las organizaciones sindicales, el tratamiento ha sido ilegítimo e ilegalizar todas sus acciones. Por un lado es claro el incremento de las solicitudes que hacen los empleadores de las diferentes empresas, públicas y privadas, en donde se presentan conflictos laborales, confiados en una respuesta positiva por parte del Estado, y por otro, la manera como éste responde positivamente a estas solicitudes, contrariando de nuevo el derecho internacional del trabajo: más del 80% de las solicitudes de ilegalidad presentadas en los dos últimos años han sido resueltas a través de procesos que comprometen la independencia del Ministerio de la Protección Social y la legalidad de estas acciones. En Colombia no son los jueces laborales quienes deciden estas solicitudes, es el Ministerio de la Protección Social quien a través de decisiones administrativas lo hace con toda facilidad y rapidez, actuando a la vez como juez y parte.

Igualmente se ha producido una caída brutal en el reconocimiento legal a nuevas organizaciones sindicales, en este caso el Ministerio de Protección Social sistemáticamente rechaza el registro de nuevas organizaciones sindicales pretextando razones formales e inclusive de or

Cuadro No. 6
Declaración de paros como ilegales por parte del
Ministerio de la Protección Social - Colombia

	2000	2001	2002	2003
Solicitudes de ilegalidad	7	6	15	30
Declaradas ilegales	4	0	12	26

Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Cuadro No. 7
Registro de organizaciones sindicales - Colombia

	2002	2003
Sindicatos	23	9
Asociaciones de pensionados	13	4
Total	36	13

Fuente: Registros en el Diario Oficial de Colombia

den público; nuevamente en este punto incumple los estándares legales internacionales, el gobierno colombiano interfiere en la vida interna de las asociaciones sindicales y de nuevo viola el principio de autonomía, tan importante para la vigencia del derecho de asociación.

Otros hechos graves enmarcan la política antisindical y de precarización laboral de este gobierno. Los negociadores colombianos del TLC se han opuesto a incluir en el tratado el respeto a normas internacionales del trabajo, se han cerrado todos los espacios nacionales de concertación y diálogo social, la ley que reforma la carrera administrativa de los servidores públicos en Colombia desmonta la estabilidad de los funcionarios de carrera y no garantiza el ejercicio del derecho de asociación, menos los de negociación colectiva o huelga. Las propuestas presentadas por el presidente Uribe para la nueva reforma pensional buscan, al eliminar regímenes especiales, desconocer convenciones colectivas que son normas jurídicas nacionales agravando aún más el precario respeto de ese derecho en el país. En la Conferencia de la OIT, terminada a fines del mes de junio, el gobierno colombiano logró que la grave situación de los derechos laborales en Colombia se soslayara y no fuera mencionada en ninguna de las declaraciones de la Conferencia o de los órganos especializados de la OIT; cabe esperar alguna discusión importante en la sesión del Comité de Libertad Sindical del mes de noviembre, dedicada por entero al caso colombiano.

Las acciones del actual Gobierno, a dos años de su comienzo, están ligadas a un afán sistemático de neutralizar las últimas fuerzas del sindicalismo. Un país sin sindicatos y ciudadanos sin derecho a asociarse o a protestar o a negociar las condiciones de su trabajo, esa es la política laboral y sindical del actual gobierno, vulnerando derechos fundamentales al trabajo y a la asociación sindical.

Periodismo y libertad de expresión: Colombia, una realidad camuflada

Claudia Julieta Duque*



“Y frente a esta crítica, ¿qué si la atenderíamos? Nos haría perder lo que hemos hecho en un año. Nos haría perder lo que hemos construido en opinión pública.”

Álvaro Uribe Vélez, 8 de septiembre de 2003

CENSURA Y AUTOCENSURA

La presentación del *Embrujo autoritario* en septiembre de 2003 representó el primer quiebre importante de opinión frente al unanimismo que para entonces era evidente en los medios de comunicación en torno al gobierno de Álvaro Uribe, y generó una furiosa reacción presidencial contra las organizaciones de derechos humanos que aún se percibe. Paradójicamente, las declaraciones presidenciales se constituyeron en el principal difusor del informe y les permitieron a las ONG copar espacios que hasta entonces sólo habían estado re-

servados para la información oficial sin posibilidad de debate alguno.

La reacción de algunos medios frente a las aseveraciones sobre ausencia de libertad de expresión en el país (“los medios de comunicación están autorizados para difundir solamente las versiones oficiales”¹) fueron casi tan fuertes como la ira presidencial. La revista *Semana*, por ejemplo, les salió al paso al decir que “todo el que trabaje en un medio de comunicación en Co-

* Periodista, escritora e investigadora en temas de derechos humanos. Actualmente investigadora del Ccajar. Este capítulo es producto de los aportes y análisis entregados para su elaboración por la Fundación para la Libertad de Prensa (Flip), el Instituto Prensa y Sociedad (Ipsy) y Reporteros Sin Fronteras (RSF), así como de una rica discusión colectiva llevada a cabo entre estas organizaciones durante los meses de abril y mayo de 2004. No obstante, las opiniones expresadas en este artículo son de responsabilidad exclusiva de la autora y no comprometen a las organizaciones mencionadas.

1 Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. “Derechos Humanos en Contravía”, en: *El Embrujo Autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, p.119. Bogotá, septiembre de 2003.

lombia sabe que esta última afirmación es tan falsa como temeraria”². Sin embargo, la realidad de la censura quedó al descubierto cuando el 9 de septiembre, un día después de la arremetida de Uribe, el programa *La Lechuza* de Caracol televisión decidió no emitir el debate sobre *El Embrujo* en el que habían participado tres miembros de ONG y el senador uribista Rafael Pardo Rueda. Las razones que fueron esgrimidas por los periodistas fueron claras: “una llamada de Palacio”.

La censura y la autocensura en Colombia no son un fenómeno nuevo dentro de los medios de comunicación nacionales. Bien lo dijo el veterano periodista José Salgar el pasado 3 de mayo, al asegurar que “tras sesenta años de ejercicio periodístico ininterrumpido, duele aceptar que nunca he estado cerca de lo que llaman libertad de expresión”³.

No obstante, lo cierto es que durante el período Uribe Vélez la pequeña reducción en el número de asesinatos de periodistas (de un promedio anual de siete homicidios en razón del oficio se pasó a cinco) ha estado acompañada del alarmante silenciamiento de los medios masivos de comunicación frente a temas “sensibles” para este Gobierno, cuya más importante tarea ha sido la “construcción” de una opinión pública favorable a las acciones gubernamentales y a la política de seguridad democrática.

El referendo fue un claro ejemplo de alienación y alineación mediática en favor del presidente Uribe, y sus resultados fueron también una derrota para el periodismo colombiano, pues dejaron al descubierto la falta de imparcialidad que acompañó el ambiente preelectoral. Más allá de los editoriales y columnas de opinión, los medios de comunicación emprendieron una clara campaña en pro de la aprobación del referendo, que fue criticada por los abstencionistas y los partidarios del No.

Mensajes como “Sí al referendo, No al punto 4” (*Revista Semana*⁴); páginas enteras en las que se explicaban una a una las “bondades” de la aprobación de las 19 preguntas; y frases como la de Yamid Amat al cierre de la votación: “a las 4:30 tenemos referendo” (Especial de Noticias

Uno y CM& el 25 de octubre), así como el ocultamiento de la derrota presidencial⁵ y los intentos de fraude electoral en momentos en que las agencias y medios internacionales informaban al mundo sobre los resultados negativos, evidenciaron que la realidad en Colombia está siendo camuflada.

Las elecciones municipales y departamentales del 26 de octubre también generaron censura. Seis columnistas del diario *El Colombiano* renunciaron a sus espacios luego de recibir una carta en la que se les informaba que “vemos saludable para el equilibrio informativo del periódico que en los espacios de los columnistas y en las cartas de los lectores no se hagan referencias a los aspirantes a cargos de representación popular”⁶, hecho contrario a la concepción misma de las páginas y espacios de opinión dentro de los medios, que es expresar con absoluta libertad posiciones políticas y personales.

Para el diario de Medellín –uno de cuyos colaboradores, Sergio Fajardo, estaba en contienda electoral y ganó la alcaldía de la capital antioqueña– no se trató de un acto de censura: “que *El Colombiano* decida que no saldrán en sus páginas editoriales columnas ni a favor ni en contra de ninguno de los candidatos de elección popular para los comicios del 26 de octubre, puede ser visto como una censura o como una norma de equidad. Todo depende, pues, del cristal con que se mire”⁷.

Más recientemente, han sido denunciados otros actos de censura oficial desde distintas instancias. Una de las que más ha llamado la

2 “La ira presidencial”, en: *Revista Semana*, 14 de septiembre de 2003, edición 1115.

3 Conferencia *Tres hombres del Siglo XX hablan del periodismo en el Siglo XXI*. Día Internacional de la Libertad de Expresión, 3 de mayo de 2004, Universidad Nacional.

4 “No al 4 del Referendo”, en: *Revista Semana*, 21 de septiembre de 2003, edición 1116.

5 Sólo hasta diciembre de 2003 los medios de comunicación registraron con muy poca cobertura los verdaderos resultados del referendo, luego de que el Consejo Nacional Electoral reconoció que sólo fue aprobada la pregunta número 1.

6 Carta enviada por la directora del diario *El Colombiano* a todos los columnistas del periódico, con el objetivo de “informar sobre la política editorial definida” con respecto a las elecciones del 26 de octubre. Envigado, 6 de agosto de 2003.

7 “¿Censura o Equidad?”, en: *El Colombiano*, editorial, 12 de octubre de 2003.

atención es la del también veterano Yamid Amat, quien recientemente manifestó que "el problema más grave del periodismo en la actualidad es la censura"⁸ y aceptó públicamente que en los casos de Guaitarilla y Cajamarca hubo obstrucción contra la labor periodística por parte de las Fuerzas Militares. Yamid Amat es reconocido como uno de los periodistas más plegados a la información oficial, y sus declaraciones constituyen una importante ruptura en favor del derecho a la información. Amat denunció, entre otras, presiones por parte de funcionarios de la Presidencia, ministros, la Policía, el Ejército y la Fiscalía, y aseguró que en varias ocasiones ha sido objeto de "represalias informativas" cuando las noticias difundidas no agradaron a los funcionarios públicos.

Este hecho, sumado a la encuesta del Observatorio de Medios de la Universidad de La Sabana, según la cual el 5% de los directores de medios asegura haber sido presionado por el propio presidente Álvaro Uribe Vélez y el 20% por funcionarios cercanos a la Presidencia⁹, deja nuevamente en evidencia la carencia de una política clara de respeto a la libertad de prensa en Colombia.

Pese a que el presidente Uribe ha afirmado que durante su Gobierno no habrá restricciones a la labor de los periodistas, sus críticas ("incomodidad") frente a algunas informaciones emitidas, que él ha llamado "los costos de la democracia", y los pedidos de "auto-limitación" a la prensa como manera de ayudar en la lucha antiterrorista, constituyen claros llamados a la autocensura.

De igual manera, los intentos de censura a través del proyecto inicial de reglamentación del Estatuto Antiterrorista, uno de cuyos artículos contemplaba penas de entre 8 y 12 años de prisión para quien divulgara información "que pueda entorpecer el desarrollo de operaciones militares y de policía" –pero que finalmente no se presentó a estudio del Congreso– y, más recientemente, la "convocatoria" de la Casa de Nariño para la acreditación de los periodistas que cubrirían los "diálogos" entre paramilitares y Gobierno en Santa Fe de Ralito, no dan pie para el optimismo en materia de libertad de expresión.

Sobre estos puntos se han pronunciado varias organizaciones de periodistas, como el Círculo de Periodistas de Bogotá y Reporteros Sin Fronteras, que criticaron los anuncios oficiales sobre restricciones a la prensa en la zona de concentración paramilitar, y el hecho de que las acreditaciones sólo fueron entregadas en Bogotá y, más específicamente, en la Presidencia de la República, con lo que periodistas de provincia difícilmente podrían acceder a ellas.

Durante este Gobierno, además, han arreciado las agresiones contra periodistas en el marco del cubrimiento de protestas en contra de las políticas gubernamentales, hecho que fue denunciado en Copacabana (Antioquia), Cartagena (Bolívar) y Barrancabermeja (Santander), y la obstrucción a la labor periodística (doce denuncias en total). En el año 2003 fueron denunciadas tres obstrucciones a la prensa, una agresión a un reportero gráfico y el espionaje contra el diario *El Espectador* por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y la Policía Nacional. En lo que va corrido del 2004 se ha incrementado el número de agresiones y obstrucciones por parte de la fuerza pública, en particular por el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad)¹⁰.

AUTOCRÍTICA Y REFLEXIÓN

Es importante observar que los medios de comunicación han venido asumiendo una labor de autocrítica y reflexión frente a su trabajo. El diario *El Tiempo*, por ejemplo, ha diseñado un Ma

8 Programa *Hablando claro con la prensa*. Caracol Televisión, junio 19 de 2004.

9 Observatorio de Medios de la Facultad de Comunicación Social y Periodismo de la Universidad de La Sabana y Círculo de Periodistas de Bogotá (CPB). *El Presidente de Colombia visto por 20 directores de medios de comunicación de su país*. Bogotá, mayo de 2004. El estudio afirma que "el 5% de los directores confiesa haber recibido presiones directamente del Presidente Uribe para emitir información, mientras que en el mismo porcentaje han sido presionados para omitir información por parte del mandatario. (...) Representantes del Presidente de la República han ejercido presiones sobre los directores, según reveló el 20% de los encuestados, mientras que el 15% por ciento fue coaccionado para omitir información".

10 Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). *Diagnóstico de la libertad de prensa en Colombia. Primer semestre de 2004*. Bogotá, junio de 2004.

nual para el Cubrimiento del Conflicto Armado, con el cual pretende dar pautas para el manejo de la información periodística en el marco de la confrontación que vive el país. De igual manera, el 3 de mayo de 2004, cuando se conmemoró el Día Internacional de la Libertad de Expresión, once diarios y dos semanarios emitieron un manifiesto de recomendaciones para el tratamiento del conflicto armado, que pese a su timidez reconoce importantes problemas en el manejo de la información¹¹.

Una importante variación que se observa en los últimos meses es la difusión de temas que venían siendo "escondidos" en el marco de la frialdad de la información: la infiltración paramilitar en la Fiscalía General de la Nación, las masacres de Guaitarilla y Cajamarca, el tráfico de influencias para lograr la reelección presidencial, y las declaraciones del general Jaime Humberto Uscátegui sobre los nexos entre militares y paramilitares, son un buen ejemplo de lo anterior.

Sin embargo, persiste mayoritariamente la información parcializada en favor de la figura presidencial, y es notable el uso del "desprestigio mediático" contra quienes son considerados "enemigos" del Gobierno, como es el caso del senador Héctor Elí Rojas, quien tras informar sobre los nombramientos de familiares de congresistas en el cuerpo diplomático, fue objeto de un artículo de *El Tiempo* en el cual se afirmaba que sus denuncias se originaban en represalias por la salida de sus amigos políticos de cargos oficiales¹².

LA VERGÜENZA CONTINUÚA

"El asesinato, las amenazas contra los periodistas y la impunidad, son motivos de vergüenza para nuestra democracia", afirmó el presidente Álvaro Uribe a comienzos de 2003¹³. Para organizaciones como el Instituto Prensa y Sociedad (Ipys) "todo muestra que la vergüenza continúa"¹⁴.

La censura y los ataques directos contra medios de comunicación y periodistas son las dos caras de un mismo fenómeno, que el Ipys ha dado en llamar "una atmósfera de restricción" que va

en contravía de los derechos a la libertad de expresión e información, consagrados en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Interamericana de Libertad de Expresión (2001). Es tan grave la situación en algunas regiones del país, que el Ipys considera que " pese a existir medios de comunicación, claramente no hay libertad de prensa" en Colombia¹⁵.

A pesar de la disminución en las cifras, los indicadores del estado de la libertad de prensa en Colombia siguen siendo graves. Entre agosto de 2002 y junio de 2004 fueron asesinados doce periodistas, dos de ellos en los últimos seis meses; mientras que entre enero de 2003 y junio de 2004, ocho comunicadores fueron objeto de atentados contra su vida; 69 periodistas fueron amenazados por su labor y siete salieron rumbo al exilio¹⁶. Durante este período, la mayoría de

11 El manifiesto fue producto de las conclusiones del seminario *Calidad de la Información sobre el Conflicto Armado en Colombia*, que se llevó a cabo en Cartagena a finales de abril de 2004. En él, los medios "llamaron" a las Fuerzas Militares y a la Policía a establecer un diálogo con los periodistas sobre la responsabilidad que les cabe como generadoras de información sobre la guerra. De igual manera, los medios de comunicación acordaron adoptar un conjunto de estándares mínimos para garantizar un cubrimiento de calidad y lanzar el que denominaron *Proyecto de Calidad Periodística*, que buscará monitorear el cubrimiento del conflicto y mejorar la calidad de la información. El 3 de mayo todos los medios que participaron en el seminario publicaron sus conclusiones y solicitaron respeto para su labor.

12 "Los amigos incómodos de Héctor Elí Rojas", en: *El Tiempo*, Bogotá, 25 de abril de 2004. Este artículo generó airadas solicitudes de rectificación ante la Defensora del Lector del periódico, quien el 9 de mayo en su artículo *Independencia cuestionada* aseguró que tales peticiones estaban en estudio. Asimismo, el editorial de *El Tiempo* del 29 de abril rechazó las críticas y afirmó que "resultan inaceptables las alusiones descalificantes que se hicieron en el debate sobre una nota de la Unidad Investigativa, publicada el domingo, sobre los vínculos de Héctor Elí Rojas con una persona destituida en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad. La pregunta la había dejado en el aire el propio presidente Uribe, y una elemental responsabilidad periodística obligaba a buscar su respuesta. Deducir de allí que recibimos línea de Palacio es un disparate descabellado".

13 Centro de Noticias del Estado (CNE). Presidencia de la República. *Saludo del Presidente con ocasión del día del periodista*. Bogotá, febrero 9 de 2003, en: <http://www.presidencia.gov.co/cne/2003/febrero/09/01092003.htm>

14 Instituto Prensa y Sociedad (Ipys). *Colombia, informe final 2003. Entre los linderos de la prudencia y la autocensura*. Lima – Bogotá, marzo de 2004.

15 Ibid.

16 Las cifras fueron entregadas por la Fundación para la Libertad de Prensa (Flip) para la elaboración de este informe.

los asesinatos contra periodistas se debió a denuncias de corrupción contra funcionarios públicos o particulares que tenían alguna relación con actores armados¹⁷.

Las organizaciones que trabajan por la libertad de expresión en el país explican la reducción en el número de homicidios, secuestros y atentados contra periodistas en Colombia, dado el aumento de la censura y la autocensura, fenómenos que son difícilmente documentados pero cuyas repercusiones en materia de información son aún más graves que los ataques directos contra el periodismo.

Para la Fundación para la Libertad de Prensa (Flip), "la situación de la libertad de prensa no se puede mirar sólo cuantitativamente. Las amenazas, atentados o secuestros de los que han sido víctimas algunos periodistas en los últimos tres años, han hecho que los demás reporteros tomen medidas, como la autocensura, para no sufrir las mismas violaciones. Este fenómeno incide en la disminución de ataques directos contra la prensa"¹⁸.

Para el Ipys, "la fuerza de la intimidación de los armados, corruptos y delincuentes que persistentemente han arremetido contra la prensa, hoy pueden cobrar parte de sus frutos: una prensa que camina entre los linderos de la prudencia y la autocensura. Esta situación se da principalmente en los medios regionales"¹⁹.

Entre el 2002 y junio de 2004, el Programa de Protección a Periodistas del Ministerio del Interior –creado en el año 2000– ha registrado cerca de 175 casos de periodistas en situación de riesgo y, de acuerdo con las organizaciones de libertad de prensa, su actuación ha sido fundamental en casos como el de las amenazas contra los periodistas araucanos.

No obstante, durante el año 2003 fueron asesinados dos reporteros que se encontraban incluidos dentro del Programa: Emeterio Rivas, en Barrancabermeja, y Luis Eduardo Alfonso, en Arauca. Además, el hecho de que entre los miembros del Programa haya representantes del DAS y la Policía genera desconfianza para aquellos comunicadores amenazados por organismos de seguridad del Estado. Adicionalmente, las

medidas adoptadas por el Programa generalmente están relacionadas con ayuda humanitaria y elementos de protección tales como chalecos antibalas, vehículos blindados y escoltas. No existen dentro del Programa mecanismos eficaces para el impulso de investigaciones que redunden en sanciones y castigos a los responsables de ataques contra la prensa.

Quizás por ello es que, de acuerdo con la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), del total de 99 periodistas asesinados en los últimos diez años –51 en razón del oficio– sólo en el caso de Jaime Garzón se ha logrado la condena de un coautor intelectual (Carlos Castaño, condenado en marzo de 2004 a 38 años de prisión).

PERIODISTAS SITIADOS EN LAS REGIONES

En regiones como Arauca y municipios como Barrancabermeja, Buenaventura y Cúcuta, los periodistas han sido objetivo de los actores armados, en especial de los paramilitares, por denunciar e informar sobre la realidad del conflicto en sus respectivas localidades.

En Arauca, luego del desplazamiento forzado y posterior regreso de 16 periodistas amenazados tras el asesinato del periodista y director de la emisora Meridiano 70, Luis Eduardo Alfonso, la información se ha limitado a incluir boletines y versiones oficiales. Uno de ellos, Emiro Goyeneche, fue detenido en agosto de 2003 en Saravena y acusado de subversión.

En Cúcuta, donde seis periodistas han sido amenazados por distintos actores armados y donde el reportero Jorge Corredor Quintero fue objeto de un atentado que cegó la vida de su hijastra, el ambiente de intimidación y amenazas contra el periodismo ha ocasionado que temas como la infiltración paramilitar en la Alcaldía y la Fiscalía sólo sean publicados cuando éstos son denunciados en medios nacionales.

17 Flip. *Los corruptos, principales agresores de periodistas colombianos. Informe de Libertad de Expresión 2003.*

18 Flip. *Diagnóstico de la libertad de prensa en Colombia. Primer semestre de 2004.* Bogotá, junio de 2004.

19 Ipys. *Colombia, informe final 2003. Entre los linderos de la prudencia y la autocensura.* Lima – Bogotá, marzo de 2004.

En Barrancabermeja, la Flip, el Ipys y Reporteros Sin Fronteras (RSF) han denunciado la existencia de un clima de intimidación que inhibe el libre ejercicio del periodismo. Las amenazas, los ataques directos, los asesinatos, las estigmatizaciones por parte de la fuerza pública y los actores armados, y los secuestros contra periodistas del puerto petrolero y municipios aledaños se han incrementado durante los últimos tres años.

Allí, pese a que existen tres canales de televisión local, un diario, diez semanarios y numerosos espacios informativos y de opinión en la radio, así como un grupo activo de cerca de cincuenta periodistas, "hay temas de gran importancia como son los de los controles sociales (forma de vestir de las mujeres, corte de pelo que deben llevar los hombres, entre otros) que imponen los paramilitares en barrios de la ciudad o el del masivo robo de gasolina que hacen los paramilitares a la tubería de Ecopetrol que nadie investiga por temor y porque creen que autoridades puedan estar involucradas también en estos delitos"²⁰.

El informe refuerza la idea de la autocensura como método de sobrevivencia: "para muchos periodistas presentar los hechos sin ninguna información de contexto o de análisis es una forma de evitar ser señalados. Por ejemplo, en una época en que había a diario numerosos asesinatos selectivos en la ciudad, los medios presentaban esta información como hechos aislados, tal como las autoridades querían que se viera. Un semanario que empezó a publicar el número de muertos diarios en la ciudad fue amenazado de inmediato"²¹.

INFORMACIÓN ALTERNATIVA Y UN NUEVO SILENCIAMIENTO

Dado el ambiente de censura y autocensura existente en relación con los temas de derechos humanos, es importante destacar la información alternativa que las organizaciones no gubernamentales y los sectores sociales y populares brindan a través de redes electrónicas, páginas web y medios alternos como *Desde Abajo*, *Le Monde*

Diplomatique, U.N. *Periódico*, *Cien Días vistos por Cinep* y, recientemente, el semanario *Palabra*, al igual que desde espacios de radio como *Somos Sudacas* y las emisiones de análisis informativo de U.N. *Radio*, así como canales de televisión y emisoras comunitarias en todo el país, y espacios como *Contravía*, del Programa Andino para la Democracia y los Derechos Humanos de la Unión Europea.

Este hecho, tan esperanzador y positivo en medio de una información unánime, ha generado un nuevo fenómeno en lo que respecta a ataques contra periodistas en Colombia, y es el de las amenazas e intimidaciones contra los comunicadores que luchan por construir espacios alternativos de opinión e información. En el último año, han sido denunciadas las amenazas y el asalto al domicilio de Adriana Cuellar, jefe de prensa del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Ccajar); las amenazas y exilio de Laura Zapata, jefe de prensa de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Cোধes); el secuestro y torturas contra Inés Peña, periodista de la Organización Femenina Popular (OFP), y las amenazas contra el jefe de prensa del Comité Regional de Derechos Humanos de Barrancabermeja (Credhos), Ademir Luna.

CONCLUSIÓN

La libertad de expresión, históricamente en peligro por los ataques y asesinatos de periodistas, así como por la censura y la autocensura, continúa siendo inexistente en Colombia. Los intentos por abrir espacios de información alternos a los medios masivos de comunicación también vienen siendo mermados por los predadores de la libertad de prensa. El derecho a la información de las y los ciudadanos, por ende, es uno de los más vulnerados, lo que ha convertido a Colombia en un país desinformado, en un país amordazado.

20 Flip, Ipys y RSF. *Una voz que se resiste a callar*. Mayo de 2004. Informe sobre el periodismo en Barrancabermeja.

21 Ibid.

Maltratada por la guerra

Misión Médica en Colombia

Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social,
Grupo de Trabajo Salud y Paz



A

medida que la guerra se degrada, ningún territorio ni geográfico ni social del país va quedando al margen del conflicto. La Misión Médica (MM), entendida como el conjunto de las personas, instituciones, recursos y acciones que la sociedad asigna específicamente a la atención médica de las víctimas (civiles y combatientes) del conflicto, es uno de los campos que, por elementales principios éticos y por acuerdos humanitarios secularmente construidos aunque no siempre acatados, debería ser respetado en medio de la guerra. Sin embargo, no acontece así.

Tanto en confrontaciones internacionales actuales –en Afganistán, en el conflicto de Oriente Medio entre israelíes y palestinos, y en la invasión a Irak–, como en el conflicto armado colombiano, se cometen infracciones cada vez más frecuentes y graves contra la Misión Médica. En Colombia, durante el actual Gobierno, las infracciones a la MM persisten e incluso

se incrementan en algunas regiones como los departamentos de Santander, Tolima, Arauca, Casanare y Caquetá. Pero además de incrementarse, asumen formas cada vez más graves y afectan la salud de sectores cada vez mayores de la población.

UNA REALIDAD EN LA SOMBRA

A pesar de su gravedad, el problema de las infracciones contra la Misión Médica tiene muy poca visibilidad social en medio del conflicto. Varios factores se combinan para hacer casi invisible estas violaciones al Derecho Internacional Humanitario. En primer lugar, se trata de un problema poco registrado por las instituciones propias del sector salud, por las organizaciones no gubernamentales y por los medios de comunicación. De hecho, el problema sólo es relevante para los medios y para la opinión pública cuando ocurre algo demasiado espectacular o

teñido de sangre o muerte, como la quema de una ambulancia, el asesinato de personal de salud o la toma de hospitales y puestos de salud. En los registros institucionales no existe todavía exigencia o disciplina para anotar e informar regularmente el problema. Existe, en segundo lugar, una gran diversidad en las investigaciones y registros ocasionales sobre el tema: los pocos trabajos existentes se refieren a diferentes períodos y regiones, o utilizan metodologías distintas, haciéndose casi imposible establecer continuidades o comparaciones.

En tercer lugar, existe una especie de cortina de silencio sobre el tema, producida en especial por el miedo a informar y denunciar. Al producirse las infracciones en áreas de conflicto, los diferentes actores armados ejercen presión directa e indirecta sobre la población y sobre el propio personal sanitario, generando situaciones de hecho en las cuales resulta un riesgo adicional atreverse a informar. Peor aún, declaraciones recientes de algunos altos funcionarios del Estado contribuyen a crear confusión e incrementar los niveles de miedo entre la opinión pública y el personal afectado. Tal fue el caso, según los principales periódicos del país, a mediados del año pasado, de las declaraciones del Vicepresidente de la República y del Fiscal General de la Nación, en el sentido de que la atención sanitaria de combatientes al margen de la ley puede ser considerada como apoyo o complicidad con ellos, y de que los servicios asistenciales son para la población y no para los 'terroristas'. Develar esta realidad se convierte entonces en tarea riesgosa pero necesaria en medio de un conflicto gravemente degradado y bajo una política de Estado autoritaria, intolerante y dispuesta a mantener una única versión del conflicto y sus desarrollos.

EL LENGUAJE DE LOS HECHOS Y LAS CIFRAS

A pesar de lo anterior, varios sistemas de información e investigaciones realizadas por instituciones gubernamentales, académicas, gremiales y no gubernamentales, permiten evidenciar la

magnitud del problema en los últimos años, incluyendo la parte inicial del actual período presidencial.

Un reciente estudio del Ministerio de la Protección Social, con el respaldo de la Organización Panamericana de la Salud¹, registró para el período 1999-2003 un total de 423 casos de violaciones a la MM. Y como en cada caso se pueden presentar varias infracciones, resulta un gran total de 538 infracciones a la MM. Llama la atención el progresivo incremento anual, como se aprecia en la tabla No.1. Dado que para el 2003 el mencionado estudio sólo dispone de información para el mes de enero en una de sus fuentes utilizadas y hasta mayo en la otra, el Ministerio advierte que "las proyecciones permiten esperar un incremento con respecto al año 2002" (Ministerio de la Protección Social, p. 14).

La distribución de las infracciones, según esta revisión, fue la siguiente: 64% contra la vida y la integridad personal y que comprenden muerte, heridos, retenciones, desapariciones, desplazamientos, amenazas y torturas; 20% las cometidas contra actividades sanitarias como robo de medicamentos y/o equipos, control del tránsito de pacientes, medicamentos o equipos, restricción o prohibición de la oferta de servicios, o forzar la atención médica en condiciones inadecuadas; el 16% restante corresponde a las infracciones contra la infraestructura sanitaria, y comprende: ataque a unidades sanitarias y a medios de transporte, y conversión de las unidades sanitarias o los medios de transporte en objetivos militares. El registro del Ministerio de la Protección Social registra 54 personas del sector salud, o bajo su cuidado, asesinadas durante los 54 meses observados en el estudio, es decir, un asesinato cada mes. En conjunto, las infracciones se distribuyen en 27 de los 32 departamentos del país, observándose una mayor frecuencia en los departamentos de: Antioquia, Caquetá, Cundinamarca, Tolima y Cauca.

1 Ministerio de la Protección Social. Viceministerio de Salud y Bienestar. *Infracciones a la Misión Médica en Colombia, período 1995-2003* (Borrador). Bogotá, 2004

Tabla No. 1
Distribución anual de las infracciones reportadas
1999-2003

Año	No. de infracciones
1999	29
2000	84
2001	132
2002	236
2003*	57
Total	538

*Sólo totaliza los casos registrados hasta enero por una de las fuentes y hasta mayo por otra.

Otra fuente de información, la Asociación Nacional de Trabajadores de Hospitales y Clínicas –Anthoc– lleva sus propios registros de infracciones a la MM², en especial referidas al personal afiliado y a sus centros de trabajo. Entre enero de 2001 y septiembre de 2003, Anthoc registró 633 infracciones, para un promedio de 19 infracciones mensuales durante el período. La casi totalidad de las infracciones registradas por esta Asociación tiene que ver con aquellas relacionadas con las acciones y amenazas contra la vida y la integridad del personal de salud: 49% son amenazas; 29% desplazamiento del personal; y una alarmante cantidad de homicidios: 84 (13%). Lo que daría un promedio de un homicidio cada 12 días durante los 33 meses del registro, más del doble de los registrados por el estudio del Ministerio de la Protección Social. Es importante destacar la advertencia hecha por el registro de Anthoc en el sentido del incremento de los procesos de detenciones arbitrarias o insuficientemente justificadas y legalizadas del personal de salud, y de la judicialización creciente del personal bajo sospecha de colaboración con los actores armados al margen de la ley. Las infracciones informadas por Anthoc se distribuyen en casi todo el territorio nacional: en 26 de los 32 departamentos del país, con mayor concentración en los departamentos de Caquetá, Meta, Tolima, Norte de Santander y Antioquia.

Los datos anteriores dan una idea de la magnitud y características del problema en general. Careciendo de información discriminada en fun-

ción de los períodos presidenciales y queriendo tener una idea más exacta de lo que ha acontecido durante el gobierno del actual Presidente, doctor Álvaro Uribe Vélez, se hizo un seguimiento cuidadoso de los casos de infracciones a la Misión Médica registrados con fecha exacta en los números de la publicación periódica *Noche y Niebla* del Cinep y la Comisión de Justicia y Paz³, correspondientes al segundo semestre de 2002 y a todo el 2003. Dicha publicación no es especializada en el tema de Misión Médica sino que hace un registro general de la violencia política y de las violaciones de los derechos humanos en el país. En los 18 meses seleccionados se reportaron allí 67 casos, que corresponden a 94 infracciones en contra de la MM en el país. La distribución por tipo de infracción puede observarse en la gráfica No. 1. Al igual que en los demás registros, en éste priman las violaciones en contra de la vida y la integridad del personal (63%), seguidas de las relacionadas con las actividades sanitarias (19%) y de aquellas contra la infraestructura sanitaria (18%). Se informa de un total de 18 muertes, distribuidas profesionalmente así: médicos, 33%; promotoras de salud, 22%; auxiliares de enfermería, 11%; odontólogos, 11%; y otros 28%. En cuanto a la distribución regional, se reportan casos de 23 departamentos del país, con mayor frecuencia en Antioquia, Tolima, Norte de Santander, Arauca y Atlántico.

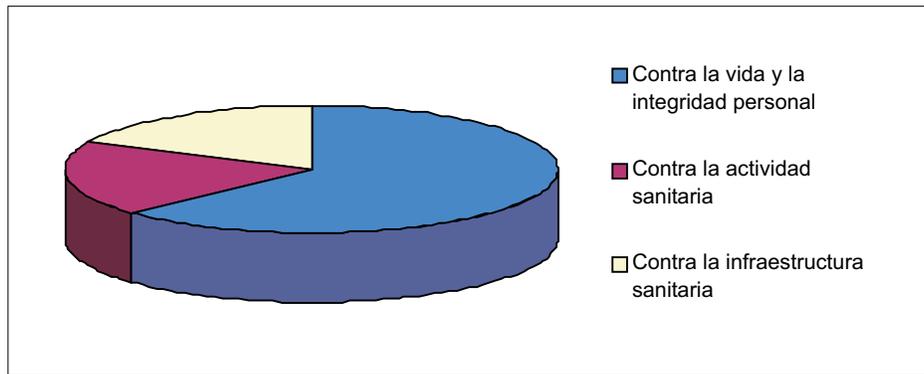
A pesar de las diferencias en cifras y tiempos, los estudios y registros anteriores coinciden en cuanto a la gravedad del problema, su incremento progresivo, la prioridad de las infracciones en contra de la vida y la integridad personal, y la distribución cada vez más extensa en el territorio nacional, con puntos cambiantes de concentración, con otros tres trabajos realizados por el Comité Internacional de la Cruz Roja⁴,

2 Asociación Nacional de Trabajadores de Hospitales y Clínicas –Anthoc–. *Situación de la Misión Médica. Violaciones a los Derechos Humanos de los Trabajadores de la salud en Colombia. Enero 2001-septiembre 2003*. Policopiado. Bogotá, 2004.

3 Cinep – Justicia y Paz. *Noche y Niebla: panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, números 25, 26, 27, 28, 29 y 30. Bogotá, 2002, 2003 y 2004.

4 Comité Internacional de la Cruz Roja. *Infracciones a la Misión Médica en el conflicto armado colombiano, 1995-1998*. Bogotá, 1998.

Gráfica No. 1
Tipos de Infracciones a la Misión Médica



por la Dirección Seccional de Salud de Antioquia⁵, y por estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia⁶. Del último de estos trabajos, realizado mediante entrevistas directas a personal sanitario de áreas de conflicto de 11 municipios de los departamentos de Boyacá y Nariño, llaman la atención tres aspectos que merecen destacarse, a saber: que un 62% de los interrogados reportó haber padecido o presenciado al menos una infracción; que el 52% de los entrevistados dijo desconocer el Derecho Internacional Humanitario y un 44% reportó un escaso conocimiento del mismo; y que el 98% señalaron que no habían recibido ninguna ayuda de las diferentes instituciones oficiales y particulares al momento de haber padecido las infracciones.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA ACCIÓN

La situación descrita permite evidenciar un progresivo incremento de las infracciones en contra del Derecho Internacional Humanitario y de la Misión Médica, como producto de la intensificación y degradación del conflicto armado interno colombiano. Predominando las violaciones en contra del derecho a la vida y a la integridad personal, con un número importante de víctimas fatales; tienen también mucha importancia las infracciones contra las actividades propias del sector salud en áreas de conflicto y

aquellas en contra de la infraestructura sanitaria, incluyendo los medios de transporte, convertidos con mucha frecuencia en objetivos militares o utilizándolos indebidamente a favor de alguno de los actores del conflicto.

Es importante resaltar también la responsabilidad de todos los actores del conflicto en las infracciones. Si bien algunos tienen mayor responsabilidad y se perfila también una cierta dedicación de algunos de ellos a cierto tipo de infracciones, es urgente un compromiso explícito y efectivo de todos en la garantía del DIH y en el respeto a la Misión Médica.

Desde hace varios años algunas organizaciones sociales y no gubernamentales, e instituciones nacionales e internacionales han manifestado preocupación por el problema de las violaciones a la Misión Médica y han emprendido estudios y acciones concretas para llamar la atención sobre el tema, estimular la respuesta social e invitar a los actores armados del conflicto a acatar el DIH y respetar efectivamente la MM. Los estudios ya citados son prueba de ello, al igual que la conformación de la Mesa Permanente por el respeto a la Misión Médica en Co-

5 Dirección Seccional de Salud de Antioquia. *Infracciones contra la Misión Médica y Sanitaria en el marco del conflicto armado interno colombiano. Departamento de Antioquia, enero de 1995-octubre de 1999*. Medellín, noviembre de 1999.

6 Báez, Carolina. Madroñero, Verónica. Franco, Saúl. "El conflicto armado interno y su impacto sobre la Misión Médica en Colombia. El caso de once municipios en Nariño y Boyacá", en: *Revista Odontológica*, Vol. 22, No. 2: 23-29, junio de 2003.

lombia, integrada por organizaciones sociales, académicas, gremiales, no gubernamentales y algunas dependencias gubernamentales. Dicha Mesa ha impulsado ya la realización de dos Jornadas Nacionales por el respeto a la Misión Médica en la misma fecha de la celebración del Día Panamericano del Médico –3 de diciembre– en 2002 y 2003. Pero resulta absolutamente insuficiente el trabajo realizado en relación con la magnitud y tendencia creciente del problema. Se requiere una respuesta clara y efectiva por parte del Estado en sus diferentes niveles e instituciones, y se requiere al mismo tiempo una respuesta más organizada, activa y participativa de la sociedad nacional y de la comunidad internacional para lograr tanto el reconocimiento del problema como la búsqueda de soluciones, enmarcadas en el compromiso de todos los actores armados, dentro de un proceso de solución política negociada del conflicto.

UN CASO GRAVE Y MUY RECIENTE.

“En los primeros días de junio del presente año, las FARC robaron una ambulancia adscrita al hospital municipal de Valparaíso, departamento de Caquetá. El viernes 11 del mismo mes la ambulancia fue dejada con 20 kilos de dinamita en la carretera de acceso a la población, a menos de 200 metros de la cabecera municipal, rodeada de algunas minas antipersonales. La ambulancia bomba fue detectada por campesinos de la región y posteriormente explotada de manera controlada por las autoridades militares”.

Fuente: *El Tiempo*, 13 de junio de 2004, y AFP.

Infancia y juventud: Las huellas del conflicto armado

Fundación Cultural Rayuela*



“Es preciso que oigamos el relato de los jóvenes homéricos, de quienes han aprendido a vivir en el filo de la muerte y, es necesario también que ellos, con los múltiples lenguajes del arte, se cambien de víctimas en intérpretes y transformadores de su realidad”.

William Ospina.

A demás del hecho de que los grupos guerrilleros y los paramilitares han incorporado estructuralmente a su quehacer militar determinadas infracciones al Derecho Internacional Humanitario, Colombia enfrenta actualmente una gran dificultad política para su aplicación y ella se deriva de la lectura que el actual Gobierno hace del conflicto social y armado. En un informe reciente, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos manifiesta

que el gobierno de Álvaro Uribe ha tendido a “considerar toda violencia como terrorista, desconociendo de esta manera la existencia de un conflicto armado interno y la necesidad de aplicar consecuentemente el Derecho Internacional Humanitario, DIH”, y que se ha tendido a “englobar todo esto en la lucha contra el terrorismo” (Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, febrero de 2004. pp. 2 y 15).

Diversos analistas coinciden en afirmar que si el conflicto se lee mal, se abordará también de manera equivocada. Al no reconocer la naturaleza político-militar del conflicto armado, al tratar a las fuerzas insurgentes como terroristas, el Gobierno reduce la posibilidad de aplicar el DIH, exigir el cumplimiento de un mínimo humanitario, establecer acuerdos que contribuyan a regular la guerra, lograr que el comportamien

* Documento elaborado por el equipo de la Fundación Cultural Rayuela

to de los combatientes se ajuste a las normas internacionales y sobre todo, preservar los derechos fundamentales de la población civil.

Es obvio que si el Estado combate contra terroristas, es imposible exigirles que respeten el DIH, pero si enfrenta una fuerza cuya lucha tiene un fin de carácter político, cuestiones como el uso de minas y armas no convencionales, el secuestro, el desplazamiento forzado y el reclutamiento de niños y niñas podrían ser regulados por instrumentos como los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, los diferentes tratados y convenios de las Naciones Unidas, la convención de Ottawa y las disposiciones de la Corte Penal Internacional, entre otros.

NIÑEZ VINCULADA Y DESVINCULADA DEL CONFLICTO ARMADO¹

El reclutamiento de niños y niñas presenta cifras alarmantes, a pesar de que dicha práctica está expresamente prohibida por la legislación internacional y es considerada como crimen de guerra en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, tanto en los casos de conflicto armado internacional, como en los de conflicto armado interno.

Colombia es el cuarto país del mundo con más niñas y niños vinculados a la guerra (la cifra oscila entre los 6.000 y los 10.000). Las Farc son el grupo que más menores de edad tiene en sus filas (67%), seguidos por las AUC (20%) y el ELN (13 %); el Ejército suspendió oficialmente el reclutamiento de menores en 1999, aunque el último Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sostiene que "la oficina en Colombia recibió denuncias acerca de la utilización de menores por parte del Ejército como informantes o en el marco de operativos de inteligencia" (Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, febrero de 2004. Pág. 50, Numeral 28).

De acuerdo con los datos recogidos en el Informe Nacional de Desarrollo Humano (Pnud *El conflicto, callejón con salida*. 2003, p. 251), el 92% de los niños y niñas reclutados son de ori-

gen rural y solo el 8% urbano; sin embargo, estudios de la Fundación Restrepo Barco evidencian que "el significativo crecimiento de las milicias urbanas y las precarias condiciones de vida en las grandes ciudades pronostican un aumento significativo en este tipo de reclutamiento (Fundación Restrepo Barco. *Conflicto Armado y Derechos Fundamentales de la Niñez en Colombia*, 2004, pp.38-39).

Es de anotar que Colombia ha acogido gran parte de las Declaraciones y Protocolos Internacionales que buscan evitar la participación de los niños y las niñas en el conflicto armado; sin embargo, ellos han continuado siendo víctimas de desplazamientos, minas antipersonal, ataques indiscriminados y reclutamiento, además de ser utilizados de diversas maneras en el contexto de la guerra, tanto por parte de los grupos armados ilegales, como por parte de la Fuerza Pública.

Diversas organizaciones han denunciado que el Ministerio de Defensa viene adelantando una serie de programas que están abiertamente en contravía con la normatividad internacional que prohíbe la vinculación de niños y niñas al conflicto armado:

La Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia tiene información que evidencia la utilización de niños y niñas por parte de la Policía Nacional en la promoción de campañas cívicas en las que aparecen uniformados, sin importar que se encuentren en zonas de guerra. (El hacedor de paz Pútchipu, Boletín No. 9, Bogotá, febrero de 2004).

El Watch List on Children and Armed Conflict ha llamado la atención frente a campañas como "Soldados por un Día", propuesta que busca la vinculación de los niños y niñas con el Ejército a través del uso de actividades lúdicas, la distribución de dulces y la utilización de payasos (*Colombia: la guerra en los niños y las niñas*, febrero de 2004).

1 Entendemos por niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, tal y como lo contempla la Convención Internacional para los Derechos del Niño.

De igual forma, se tiene conocimiento que la Fuerza Pública viene implementando la Campaña "Actúa Colombia contra el Terrorismo", iniciativa que incluye el pago de pensiones y la repartición de kits de útiles escolares a niños y niñas de escuelas localizadas en sectores afectados por la violencia como la Localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá y la Comuna Cuatro de Soacha (Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre). Los niños que acceden a estos "beneficios" son pe luqueados al estilo castrense y reciben charlas en cuarteles y guarniciones militares, lo cual vulnera ampliamente su derecho a la vida y a la integridad personal pues en estas zonas, tal y como lo han venido denunciado la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y la Alcaldía Mayor de Bogotá, se sabe de la existencia de diversas organizaciones armadas ilegales.

Esta campaña se implementa actualmente en departamentos como Caquetá, Meta, Antioquia, Putumayo, Vichada y Cundinamarca y, de acuerdo con declaraciones de oficiales del Ejército, ellas "hacen parte de una campaña de prevención del reclutamiento por parte de los grupos armados ilegales y son una manera de llegar a los papás y a los hermanos mayores para incentivar la deserción de posibles miembros de su familia de las filas de la guerrilla" (Watch List on Children and Armed Conflict. *Colombia: la guerra en los niños y las niñas*, febrero de 2004).

Es claro que estas iniciativas vulneran el derecho a la vida y al libre desarrollo de la personalidad de los niños y las niñas, y violan abiertamente el IV Convenio de Ginebra, la Convención Internacional de los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo y el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef, la cifra de menores vinculados a grupos armados ilegales se ha multiplicado en los últimos dos años, pese a los esfuerzos del actual Gobierno, que asegura haber desmovilizado unos 1.600 entre 1999 y 2004.

¿Cómo explicar dicha situación? ¿Cómo entender que, a pesar de incentivar y lograr la deserción de cientos de combatientes, los grupos armados ilegales no se vean menguados? ¿Cómo

entender que a pesar de los esfuerzos para prevenir y desestimular la vinculación de niños y niñas al conflicto armado, el número de combatientes menores de edad continúe en aumento?

En Colombia, la desmovilización de las personas alzadas en armas se ha buscado por dos rutas: la *desmovilización colectiva*, producto del acuerdo con algunos grupos armados en el contexto de negociaciones de paz, y la *desmovilización individual y voluntaria*, iniciativa que se sustenta en una forma particular de entender y de enfrentar la guerra y que hace parte integral de la Política de Seguridad Democrática del actual Gobierno. En las actuales circunstancias, la estrategia de desmovilización individual y voluntaria busca que los niños y niñas se desvinculen de los grupos armados ilegales pero, "dado que el país no cuenta con una sólida política de desmovilización y reinserción", impide que se desvinculen de la guerra. (Pnud. *Colombia Callejón con Salida*, 2003, p. 235).

La actual estrategia de desvinculación voluntaria es un retroceso pues está enmarcada en una concepción y en una estrategia contra-insurgente. Se tiene conocimiento de que al momento de la entrega o la captura, muchos de estos niños y niñas son obligados a dar declaraciones al Ejército, lo cual, además de constituir una clara violación a lo dispuesto en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, aumenta la vulnerabilidad que supone desertar de organizaciones en la que dicha falta es castigada con la muerte; de igual forma, se sabe que muchos niños y niñas desmovilizados han sido utilizados como informantes y que han recibido recompensas por parte de las Fuerzas Militares por realizar dicha actividad. Así lo ha reconocido públicamente el Viceministro de Defensa Andrés Peñate al declarar que:

"Durante el último año el programa de desmovilización ha ofrecido unas bonificaciones a desmovilizados de los diferentes grupos terroristas que nos ha permitido recuperar material de guerra y recoger información para prevenir atentados terroristas". El funcionario explicó que estas recompensas o 'bonificaciones' tienen dos objetivos primordiales: "Primero, quitarle armas al terrorismo y prevenir

atentados terroristas y segundo, compensar la explotación de la que fueron víctimas los desmovilizados cuando pertenecían a los grupos ilegales. Nosotros estamos dando una pequeña compensación y ellos aportan un granito a la paz de Colombia” (Noticias Casa de Nariño. Presidencia de la República, 7 de mayo de 2004).

Es de anotar que el Decreto 128 del 22 de enero de 2003 reglamenta la protección y atención de los desvinculados desde la perspectiva del “interés superior del niño” y que en él se prohíbe expresamente la utilización de los menores en actividades de inteligencia.

Las cifras que maneja el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, Pahd, del Ministerio de Defensa muestran que en los últimos cinco años se han producido 3.848 desmovilizaciones voluntarias, de las cuales 1.603 corresponden a personas menores de edad; como vemos, un poco más del 40% de los desmovilizados son menores de edad y han sido atendidos por el Programa Niños, Niñas y Jóvenes Desvinculados del Conflicto Armado, agenciado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Icbf; programa que ha presentado avances significativos en los últimos años, pero que necesita ser complementado con acciones como:

- La creación de un sólido Sistema de Evaluación y Monitoreo por parte de una agencia de carácter civil bajo la coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia que permita establecer qué está pasando con las y los jóvenes que ingresan y egresan del programa.
- La vinculación de la Universidad Pedagógica en el diseño de un Programa Educativo que permita que las niñas y los niños excombatientes reciban una educación de calidad y se cultiven como constructores de paz.
- El diseño de un Programa de Atención Psicosocial que les permita hacer des-aprendizajes de la violencia, construir confianzas, superar las secuelas de la guerra y fortalecer su capacidad resiliente.

- La vinculación del Sena en el agenciamiento de una Propuesta de Formación para el Trabajo centrada en el cultivo de competencias laborales y el agenciamiento de sólidos procesos de inserción productiva.
- La instauración de un Sistema de Veeduría en el que participen ONG nacionales e internacionales y organizaciones sociales.

Por último, es necesario señalar que en su informe del 17 de febrero de 2004, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reconoce que “la oficina en Colombia ha recibido información sobre varias serias dificultades en la implementación de la asistencia a los reinsertados” y que ello está provocando “que algunos decidan regresar a las armas, incorporándose a los grupos contrarios, en particular miembros de las Farc-EP que se habrían insertado en las filas de los paramilitares (Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, Febrero de 2004, p.14. numeral 29).

NIÑOS Y NIÑAS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO

El fenómeno del desplazamiento ha generado una crisis humanitaria de incalculables proporciones; así lo confirmó la Corte Constitucional en el año 2000 al considerarlo como la más grave crisis humanitaria del mundo occidental, y así lo señala un reciente estudio de la Fundación Restrepo Barco que afirma que la lucha por el control territorial ha terminado por convertir a la población civil en la principal víctima del conflicto y ha hecho del desplazamiento su principal consecuencia (Fundación Restrepo Barco, *Conflicto Armado y Derechos Fundamentales de la Niñez en Colombia*, 2004, p.53).

Existen importantes diferencias entre las cifras que manejan las entidades gubernamentales con competencia en el tema como la Red de Solidaridad Social (RSS) y las de las organizaciones no gubernamentales como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes);

la RSS contabiliza un total de dos millones de desplazados hasta finales del 2003 y el Codhes afirma que la cifra supera con creces los tres millones. Lo cierto es que la situación sigue siendo catastrófica, a pesar del balance optimista del Gobierno que en su Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2003 retomando cifras de la Red de Solidaridad Social, señala que después de 18 meses de gobierno, la Política de Seguridad Democrática ha permitido que en el 2003 el desplazamiento haya bajado en un 52% con respecto al año inmediatamente anterior (Presidencia de la República 2004).

Este es un dato significativamente importante y por ello, es menester que sea leído con detenimiento. No en vano el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe del 2003 ratifica la disminución en el número de desplazamientos colectivos y señala que se siguen presentando casos dramáticos, sobre todo en los departamentos de Antioquia, Cesar, Bolívar, Putumayo, Norte de Santander, Valle y Cundinamarca, departamento que viene siendo ampliamente copado por las AUC y en el que se presentaron 9.398 casos reportados de desplazamiento.

Al releer los datos suministrados por el Gobierno, es necesario resaltar tres aspectos esenciales: 1) que no contemplan el llamado *subregistro*, aspecto que de acuerdo con la RSS puede rondar entre el 30 y el 35% de los casos reportados; 2) que no tienen en cuenta el *desplazamiento interurbano*, olvidando que la Corte Constitucional tuteló en marzo de 2003 su derecho a obtener los beneficios y la atención prevista por la Ley; 3) que los datos globales invisibilizan el *desplazamiento individual*, el cual es realizado generalmente en silencio, por mujeres solas que se asientan con sus hijos en sectores urbanos marginales que muchas veces son controlados por grupos armados ilegales, mujeres que se insertan en núcleos de familia extensiva que "socializan su pobreza", mujeres que para sobrevivir esconden su condición, se suman a la economía informal y se suman en el anonimato; y 4) que *la situación de los niños y las niñas en condición de desplazamiento muestra una curva inver-*

samente proporcional a la señalada por las cifras globales (en el 2000 fue del 27%, en el 2001 del 45%, en el 2002 del 46% y en el 2003 del 51%); como vemos, si tenemos en cuenta los datos suministrados por la Red de Solidaridad Social, más el subregistro calculado, actualmente pueden existir más de un millón y medio de niños y niñas en condición de desplazamiento, sin que el Estado esté creando programas educativos y de atención psicosocial que, más allá de las medidas temporales de emergencia, les ayude a superar las secuelas de la guerra, quebrar la pauta del miedo y escapar a la tentación del odio y la venganza.

NIÑOS Y NIÑAS VÍCTIMAS DE MINAS ANTIPERSONAL

Según el Observatorio de Minas Antipersonal y la Fundación Restrepo Barco, el número de casos de niños y niñas afectados por las minas antipersonal ha aumentado progresivamente: 19 en el 2000, 46 en el 2001, 102 en el 2002, con excepción del 2003 donde la cifra se redujo a 47 casos. Del total de casos registrados, 42 niñas y niños perdieron la vida, mientras que 172 resultaron heridos. Llama la atención que el número de muertos sea menor que el número de heridos pues, la mina antipersonal es un arma cuya finalidad, *más que matar es hacer daño*; en el campo físico, los efectos de este tipo de armamento en contra de los niños y las niñas son la pérdida de sus miembros, las heridas y la pérdida total o parcial de su capacidad reproductiva; en el campo psicológico, deja alteraciones emocionales difíciles de superar y en el campo social, los reduce al aislamiento, trastoca sus proyectos vitales y produce quiebres en su capacidad productiva.

El Estado colombiano ha avanzado en su lucha por acabar el uso de este tipo de armamento. En octubre de 2001 creó la Comisión Intersectorial de Acción Contra las Minas Antipersonal, y en su Informe sobre Derechos Humanos y DIH 2003, señala que el año pasado la Fuerza Pública destruyó 698 campos minados y

1.292 minas almacenadas; sin embargo, tal y como lo indica la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, es mucho lo que falta por hacer, pues se sabe que más de 150 municipios, en 24 departamentos, se encuentran afectados por la presencia o sospecha de existencia de minas antipersonal.

Es urgente que el Gobierno acelere la destrucción de minas antipersonal almacenadas, tal y como lo plantea la Convención de Ottawa² (recordemos que al firmar la Convención de Ottawa, el Estado colombiano se comprometió a destruir la totalidad de las minas almacenadas en un plazo máximo de cuatro años; es decir, que para el 2005 deberán estar destruidas totalmente las existencias de minas antipersonal en manos de la Fuerza Pública); de igual forma, es imperativo que el tema del desminado entre a hacer parte de la agenda de posibles "acuerdos humanitarios" entre el Gobierno y los grupos armados ilegales, y que se incluya en dicha actividad a las organizaciones sociales, a las comunidades afectadas y a organismos internacionales como el Servicio de Acción contra Minas de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos OEA y al Cuerpo de Desminado que participó en dicha labor en Centroamérica (*Sembrando Minas Cosechando Muerte*, Ministerio de Comunicaciones, 2002, p. 31).

Es de anotar que a pesar de los esfuerzos del Observatorio, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha llamado la atención en el sentido de que "persisten dificultades en la señalización de campos minados en áreas de peligro, en la prevención y la limitación de los riesgos para la población, en especial de los desplazados y retornados, así como en el fortalecimiento de los mecanismos de asistencia a las víctimas" (Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, febrero de 2004, p.15, numeral 32).

Por último, es urgente que el Gobierno nacional entienda que la erradicación de este tipo de prácticas no le compete solamente a la fuer-

za pública sino a la sociedad en general y que se comprometa con el diseño participativo del Plan Nacional Desminado el cual debe contemplar, entre otros aspectos: programas y proyectos efectivos de prevención, atención psicosocial e inclusión educativa, productiva y cultural, de quienes han sido víctimas de este temible artefacto.

NIÑOS Y NIÑAS VÍCTIMAS DE LA "LIMPIEZA SOCIAL"

El gobierno del Doctor Álvaro Uribe ha sido enfático al señalar que gracias a la política de Seguridad Democrática y a la presencia de la Fuerza Pública en el 93% del territorio nacional, la tasa de homicidios ha disminuido significativamente; sin embargo, de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, "en el 2003 siguió la política de homicidios selectivos y de limpieza social como estrategia paramilitar y en manera creciente de la guerrilla", especialmente en el departamento de Cundinamarca (Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Anexo II, Numeral C 14, 2004).

Esta situación es particularmente evidente en Altos de Cazucá en Soacha y en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, sectores en los que además de las precarias condiciones de vida en que se encuentran sus pobladores, la llamada "limpieza social" tiene como víctimas principales a jóvenes y adolescentes.

De acuerdo con la Defensoría del pueblo, el pasado 19 de Agosto fueron asesinados los jóvenes *Mario Andrés Rodríguez Macías* (20 años), *Willian Rivas Pino* (15 años), *Jaime León García* (16 años) y *Carlos Andrés Garzón Peña* (20 años) y, entre enero y marzo del presente año³, pueden

2 Ratificada por Colombia en el año 2000 e introducida a su normatividad interna mediante la Ley 554 de 2001

3 En el 2003 pueden haber muerto más de 100 jóvenes en el sector, y entre enero y agosto de 2002, la Secretaría de Gobierno de Soacha habló de 105 víctimas "Masacre gota a gota". *Revista Semana*. pp. 38-40).

haber sido asesinados unos 30 jóvenes más en este sector de la Comuna Cuatro de Soacha (Defensoría del Pueblo. Comunicado de prensa No. 956. 20 de agosto de 2004). En Ciudad Bolívar, por su parte, la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Ministerio de Justicia se vieron obligados a declarar una Alerta Temprana, luego de constatar la existencia de 36 muertes selectivas entre enero y febrero de 2004 (*El Tiempo*, domingo 16 de mayo de 2004).

De acuerdo con un informe de la Defensoría del Pueblo, estos asesinatos son responsabilidad de los grupos armados ilegales que operan en el sector y, en su opinión, "los responsables de este cerco paulatino a los ciudadanos, son las arrinconadas Milicias Urbanas Antonio Nariño de las Farc y el Bloque Capital de las AUC", organización que de acuerdo a las cifras publicadas por en el periódico *El Tiempo* en el mes de mayo, "puede tener en la zona unos 400 hombres cuya misión es cerrar los corredores de movilidad y las redes de apoyo de los diversos Frentes de las Farc que operan en Bogotá y sus alrededores" (*El Tiempo*, "¿Qué hay tras la alerta de Ciudad Bolívar?", 16 de mayo de 2004).

Como es de amplio conocimiento, "Ciudad Bolívar y Altos de Cazucá son zonas que reciben diariamente a cientos de personas desplazadas a causa del conflicto político armado, provenientes de los departamentos del Meta, Tolima, Huila y Cundinamarca" (*El Tiempo*, junio de 2004) y que por ello, además de necesitar de la presencia permanente de la Fuerza Pública, requieren del esfuerzo de las autoridades civiles y del compromiso del gobierno local y nacional; sin embargo, la falta de presencia estatal, la precariedad en que se encuentra el derecho a la vida y la situación de indefensión en que viven sus pobladores es tan grave, que allí solo impera la Ley del Silencio impuesta por los actores armados y se están convirtiendo así en las zonas que más producen desplazamientos interurbanos.

Pero la solución a los problemas de violencia en estos sectores no puede ser solamente un asunto de la Fuerza Pública, tal y como lo viene asumiendo el actual Gobierno, ni debe ser abordado como un problema de pandillas de

lincuenciales, como lo hace el gobierno local. El Frente Capital de las AUC, grupo que de acuerdo a lo expresado por la Defensoría del Pueblo en distintos documentos tiene presencia en el sector, hace parte del Bloque Centauros, facción paramilitar cuyo comandante es Miguel Arroyave, uno de los negociadores que este grupo armado ilegal delegó para sostener conversaciones con el actual Gobierno y que actualmente se encuentra en la zona de ubicación en Santa Fe de Ralito (*El Espectador*, 29 de agosto a 4 de septiembre de 2004, p.7A).

En razón de lo anterior, pensamos que esta es una ocasión irrepetible para que el Gobierno demuestre su compromiso con la paz y con la salvaguarda de la vida de todas y todos los colombianos, para que tome cartas en el asunto y para que el tema del "ajusticiamiento selectivo" y de la mal llamada "limpieza social", tal y como lo solicitara en días pasados el Secretario de Gobierno de Medellín, Alonso Salazar, convoque la atención del Alto Comisionado para la Paz "para que se debatan en Santa Fe de Ralito y se le presenten a la OEA" (*El Tiempo*, 19 de agosto de 2004), organización que ha asumido el compromiso de verificar el cese de hostilidades al que dicha organización se comprometió con el Gobierno nacional y con la sociedad colombiana.

Es de anotar que en el Tercer Informe de Colombia ante el Comité de los Derechos del Niño, el Gobierno nacional reconoce que además del conflicto armado interno:

"La situación de los niños y niñas se torna cada vez más difícil debido al incremento de los niveles de pobreza e indigencia que afectan directamente sus vidas, a la falta de opciones educativas y la inexistencia de unas condiciones mínimas de sobrevivencia que garanticen el disfrute de los derechos que les son inherentes" (Presidencia de la República. Tercer Informe ante el Comité de los Derechos del Niño, Bogotá, 2004).

Por tal razón, es evidente que además de incluir el tema de la "limpieza social" en Altos de Cazucá y Ciudad Bolívar en la agenda de negociación con las AUC, la superación de la violencia contra los niños, niñas y jóvenes en el sector requiere el enciamiento de programas de edu-

cación, cultura, empleo, salud y construcción de la infraestructura necesaria para poder vivir y desarrollarse en condiciones dignas, única vía para construir la *equida social* que el doctor Álvaro Uribe se comprometió a garantizar a todas y a todos los colombianos con su Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario.

NIÑOS Y NIÑAS VÍCTIMAS DEL SECUESTRO

En el conflicto interno, el secuestro es una de las fuentes de financiación de los grupos armados ilegales, por ello, el Estado colombiano ha venido dotándose de una serie de mecanismos como la Ley 733 de 2002, que contempla un aumento significativo en las penas tanto para el secuestro extorsivo, como para el secuestro simple⁴; ha creado el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal -Conase-, el Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal -Fondelibertad- y los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal -Gaula-, con el fin de combatir y prevenir este delito.

De acuerdo con el Informe sobre Derechos Humanos y DIH 2003 de la Presidencia de la República, las cifras que dan cuenta del secuestro han mostrado una mejoría significativa; sin embargo, aquellas que dan cuenta de la situación de los niños y niñas víctimas de este tipo de delito muestran una situación bien diferente: 335 casos en el 2000, 313 en el 2001, 400 en el 2002, 348 en el 2003 y 64 entre enero y marzo de 2004.

En Colombia, un niño es plagiado diariamente, a pesar de que el secuestro de menores es considerado un crimen de guerra por el Estatuto de la Corte Penal Internacional. El actual Gobierno ha dado especial interés al tema y ha hecho un énfasis importante en el incremento de rescates, la desarticulación de organizaciones delictivas dedicadas al secuestro y el fortalecimiento de la capacidad preventiva del Estado. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reconocido estos avances, pero ha hecho un llamado de aten-

ción al señalar que el Gobierno ha mejorado su capacidad de respuesta en el plano de la coerción pero no ha logrado iguales avances en el campo de la prevención, que el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas no ha permitido superar las fallas existentes en materia de evaluación de riesgos ni ha mejorado la eficacia de las respuestas oficiales ante la comisión del delito, y que aún existen serias deficiencias en lo que tiene que ver con los procesos de atención a las víctimas.

CONCLUSIONES

Es claro que para escapar del laberinto de la guerra, el Estado y la sociedad deben prestar especial atención a los derechos de la infancia; pues si nuestros niños y niñas se siguen socializando en medio de la guerra, si siguen siendo utilizados y manipulados para alcanzar ventajas sobre los adversarios, si continúan siendo víctimas inermes del huracán de la violencia, si no logran escapar a la peste del odio y la venganza, las guerras del mañana estarán desde ya garantizadas.

Son diversos los instrumentos de que dispone la humanidad para preservar a los niños y niñas de la barbarie de los conflictos armados, pero éstos no podrán ser utilizados si no reconocemos el carácter político-militar del conflicto armado que nos desangra. Es urgente que *Todas* las partes en conflicto se comprometan a respetar el DIH, que procedan en consecuencia y que existan autoridades supranacionales que vigilen y ayuden a sancionar las violaciones cometidas. *Todos* los actores del conflicto deben entender que la guerra también tiene límites y que por ello, las restricciones a la movilización, el desplazamiento, la instalación de minas anti-personal, los ametrallamientos indiscriminados, las detenciones arbitrarias, las tomas de rehenes civiles, la utilización de escudos humanos,

4 El secuestro simple es un fenómeno que no está ligado al conflicto armado, mientras que el secuestro extorsivo se encuentra generalmente vinculado a grupos armados irregulares, aunque muchas veces se realice en asocio con grupos de delincuencia común.

la utilización de la población civil como informantes y de los niños como medios para ganar la guerra, la ocupación de construcciones civiles protegidas por el DIH como las escuelas y los hospitales, el irrespeto a la misión médica, la ejecución extrajudicial y el ajusticiamiento selectivo fuera de combate, son prácticas intolerables e inhumanas que no pueden seguir siendo utilizadas, tal y como lo señala el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en su informe de 2004.

Por último, es necesario señalar que no basta con regular la guerra, que es necesario acabar con las causas y las razones que le sirven de fundamento: veinticuatro millones de pobres y cientos de miles de campesinos sin tierra, entre otros. Por ello, es necesario concitar el compromiso del Gobierno, de los empresarios, de la clase política, de los académicos e investigadores, de las ONG, de las organizaciones sociales, de todos y todas, para promover una política social sistémica, integral y comprometida con la garantía efectiva de los derechos para todas y todos los asociados, una política comprometida con el agenciamiento de acciones encaminadas a atacar los ciclos intergeneracionales de pobreza, erradicar la exclusión, la discriminación, la injusticia y el desconocimiento de los derechos humanos como expresión máxima de la dignidad humana.

La deuda social con la infancia es de una dimensión incalculable y su pago no puede seguir siendo postergado. La sabiduría popular enseña que una sociedad cosecha lo que siembra y ese gran porcentaje de niños y niñas vinculados a la guerra, aquellos que aseguran haberse incorporado a los grupos armados ilegales guiados por fuertes deseos de venganza, no son otra cosa que un clamor, un reclamo y un gran llamado de atención.

BIBLIOGRAFÍA

- “¿Qué hay tras la alerta de Ciudad Bolívar?”, *El Tiempo*, Bogotá. 16 de mayo de 2004.
- Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia. *El hacedor de paz Pútipu*. Boletín No. 9. Bogotá. Febrero de 2004.
- Fundación Restrepo Barco. *Conflicto Armado y Derechos Fundamentales de la Niñez en Colombia*. Bogotá. 2004.
- Ministerio de Comunicaciones. *Sembrando Minas Cosechando Muerte*. Bogotá. 2002.
- Naciones Unidas. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Bogotá, febrero de 2004.
- Presidencia de la República. *Noticias Casa de Nariño*. Bogotá, 7 de mayo de 2004.
- Presidencia de la República. Informe sobre Derechos Humanos y DIH. Bogotá. 2003
- Presidencia de la República. *Tercer Informe ante el Comité de los Derechos del Niño*. Bogotá. 2004
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud. Informe Nacional de Desarrollo Humano. *El Conflicto, callejón con salida*. Bogotá 2003.
- Watch List on Children and Armed Conflict. *Colombia: la guerra en los niños y las niñas*. Bogotá, febrero de 2004).



Poblaciones

4

Campesinos sin campo

Germán Bedoya
Coordinador Nacional Agrario



Los asesinatos selectivos, las masacres indiscriminadas y continuas, las desapariciones forzadas, los señalamientos a las comunidades campesinas como colaboradoras de la subversión, la judicialización de los dirigentes y pobladores del campo, la penalización y persecución a las organizaciones campesinas, los bloqueos a regiones donde no se permite la entrada de alimentos, medicamentos, vestuario ni la libre movilidad de los pobladores, la incorporación obligatoria para el servicio militar como soldados campesinos y la red de informantes, hacen que durante el mandato de Álvaro Uribe se acreciente la vulneración de los derechos fundamentales de los campesinos¹.

Este artículo se centra en el derecho más importante para los campesinos: el derecho a la tierra y al territorio como soporte de la soberanía, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad integral y la realización plena de sus saberes y prácticas culturales.

Aunque el artículo 64 de la Constitución Nacional establece que es deber del Estado "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa... con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos", y la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) contiene en su artículo

1 Según el informe de 2003 de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, citado por el informe de Amnistía internacional enero-diciembre/03, el número de informes de violaciones atribuidas directamente a miembros de las fuerzas de seguridad aumentó de forma significativa. Según los informes, las Fuerzas Armadas fueron directamente responsables de violaciones graves de los derechos humanos, entre ellas homicidios, «desapariciones», detenciones arbitrarias y torturas. En el 2003 se le atribuyó a los paramilitares la responsabilidad de la muerte o «desaparición» de al menos 1.300 personas, más del 70% de todos los homicidios y «desapariciones», a pesar de la declaración de cese de hostilidades. En el 2004 los paramilitares siguieron siendo responsables de matanzas, homicidios selectivos, «desapariciones», torturas, secuestros y amenazas en amplias zonas agrarias. Amnistía internacional y la ONU documentaron casos precisos de detenciones masivas de campesinos y líderes agrarios en Sucre, Tolima, Arauca, Cundinamarca y Cauca.

21 el derecho a la propiedad, dentro de los derechos reconocidos y garantizados, el actual Plan de Desarrollo no plantea la redistribución de la propiedad de la tierra a los campesinos que no la poseen.

El acceso a la tierra del campesinado sólo es importante en las formas de asignación provisional y arrendamiento en las cadenas productivas, y no en tanto acceso a la tierra como opción de vida e identidad; pues para la actual política pública agropecuaria el único sujeto viable en el campo es el "empresario" bajo enfoques de eficiencia, productividad y espíritu competitivo.

Lo que se pretende es adecuar el campo a la nueva interrelación entre el latifundio especulativo y la inversión transnacional en infraestructura, especialmente vías de comunicación, industrias extractivas, agrícolas o forestales. La apuesta del Gobierno no está en la economía campesina, sino en la agroindustria, los acuerdos de competitividad, las alianzas estratégicas y las cadenas productivas.

Esta política agraria le da al campesinado, como opción única o principal para tener acceso al crédito, a la tierra y demás servicios complementarios, subordinarse mediante contratos a empresas de los grandes terratenientes e inversionistas. La prioridad es la competitividad en los mercados internacionales y el actor fundamental el empresario. El campesinado es relegado a ser un apoyo en los procesos de acumulación y un soporte en las estrategias de gobernabilidad y contraingurgencia.

Según la Contraloría General de la República, se mantiene el contraste y la asimetría en el acceso de los instrumentos de política sectorial entre las economías campesinas y la agricultura comercial, donde programas y políticas como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el crédito, la investigación y el desarrollo tecnológico siguen siendo apropiados y concentrados por los grandes y medianos propietarios o empresarios agroindustriales².

En el Plan Nacional de Desarrollo, igual que en los anteriores, el campesinado no es reconocido como sujeto ni como actor importante en

las políticas públicas, sino que es considerarlo un sujeto atrasado del sector agropecuario, por lo cual le son negados sus derechos y la posibilidad de ser beneficiarios de la política redistributiva y democrática en términos del acceso a los activos como la tierra y el respeto por sus reivindicaciones y protestas (Salgado, 2002).

Bajo diferentes formas legales se ha pretendido institucionalizar y legalizar el despojo de las tierras de las comunidades campesinas desplazadas. La Ley 791 de diciembre de 2002, tiene por objeto facilitar la prescripción adquisitiva de dominio y representa una forma de facilitar la prescripción ordinaria de bienes raíces, cuyo término se redujo de 10 a 5 años. En la medida en que los campesinos desplazados no están en posibilidad de interponer las querrelas en las alcaldías respectivas para que se respete su propiedad o posesión, no pueden impedir la protocolización y registro de los predios abandonados; por ello el Decreto 2007 de agosto de 2002, que supuestamente pretendía proteger la tierra de los desplazados, se ha vuelto inaplicable.

Al haberse reducido el lapso para la prescripción extraordinaria por la Ley 791 de 2002, los títulos falsos expedidos entre 1974 y 1984 cobran validez y se estaría preparando una oleada de legalizaciones de los despojos violentos con prescripciones extraordinarias, títulos de falsa tradición y prescripciones ordinarias de tierras de los desplazados³.

La Ley 812 de 2003, al modificar el Artículo 20 de la Ley 160, condiciona la entrega del subsidio a que beneficie a "sistemas de producción de carácter empresarial", con lo que se pretende imponer la lógica económica capitalista y se desechan lógicas económicas campesinas distintas en muchas regiones. No busca que los campesinos sean empresarios, sino que les exige subordinarse a la lógica empresarial de los gremios del sector si quieren ser beneficiarios.

2 Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. Informe 2003.

3 Según la *Revista Semana* (edición 1152 de junio de 2004), en los últimos años 961 familias a las cuales el Incora entregó parcelas en el Cesar, debieron abandonar, ceder o vender sus predios bajo presión de los grupos paramilitares.

El Decreto 1250 de 2004, expedido por el Ministerio de Agricultura, por medio del cual el Gobierno reglamentó el subsidio para compra de tierras, establece que los beneficiarios pueden firmar un contrato de asignación o tenencia provisional, mediante el cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode) entrega temporalmente la tenencia de la tierra, previa definición de un proyecto productivo de carácter empresarial, o se entregan las tierras en contratos de asignación, comodato o arrendamiento bajo las mismas condiciones.

El numeral 2 del Artículo 28 de la Ley 812, del Plan Nacional de Desarrollo, también establece que un campesino, que bajo las condiciones originales de la Ley 160 de 1994 es beneficiario de la reforma agraria, puede ser sustituido por otro "productor". Este productor puede ser cualquier empresario, comerciante o gran propietario que, aprovechando el abandono de una finca adquirida y entregada al campesino, se la haga adjudicar junto con el respectivo subsidio integral.

En el actual contexto colombiano, de desplazamiento forzado y de desalojos violentos, esta norma puede significar una vía para desconocer la situación de fuerza mayor que provoca el abandono, y garantizar el no retorno del desplazado, así sea con el pretexto de instalar a otro desplazado. La vigencia de la norma no solamente servirá para consolidar despojos ya realizados por violentos, que se convertirán en beneficiarios de la ley, sino que será un catalizador de nuevos desplazamientos forzados de los beneficiarios de la reforma agraria que aún conservan sus parcelas (Mondragón, 2004).

Esta escalada de normas legales y de proyectos de reforma constitucional, así como la proyectada desfiguración de la Tutela para que no pueda amparar derechos colectivos, ambientales, económicos, sociales y culturales, tiene notables efectos en la institucionalización de la usurpación ilegal de las tierras y los territorios de los campesinos. Esto hace que no ocurra la restitución o devolución de las tierras en poder de los jefes paramilitares, en caso de que prospere la negociación con el Gobierno, y por el

contrario se repita la historia de mediados del siglo XX, con la legalización de millones de hectáreas expropiadas de manera violenta a los campesinos.).

El Gobierno ha prometido la adjudicación en el cuatrienio de 150 mil has⁴. de tierra con potencial productivo a grupos asociativos, con apoyo financiero, tecnológico y de comercialización. De este total, 40 mil has. serían por negociación voluntaria o adquisición directa del Incode. Según el informe del presidente Álvaro Uribe Vélez en la instalación del Congreso, el 20 de julio de 2004, a esa fecha sólo se habían beneficiado sesenta familias con 3.216 has. 110 mil has. son por extinción de dominio de predios, en poder de grupos narcotraficantes o armados. Según el Director Nacional de Estupeficientes, el coronel (r) Alfonso Plazas V., a la fecha sólo hay diez mil has. de tierra con aptitud agropecuaria, de las cuales se entregaron con gran propaganda 550 has. en La Dorada (Caldas) a 61 familias, con contrato de asignación provisional de cinco años para adelantar proyectos competitivos y empresariales exitosos, como condición para ser propietarias.

Programas que podrían ser una alternativa de reforma agraria, como las zonas de reserva campesina, están suspendidos. Otras zonas de reserva campesina, como la del Valle del río Cimitarra, constituida y delimitada el 10 de diciembre de 2002, fue revocada y paralizada por las presiones de los grupos paramilitares y congresistas elegidos con su apoyo. La extinción del derecho de dominio sobre la propiedad privada con base en la Ley 200/36, que es el instrumento mediante el cual el Incode extinguió cerca de cinco millones de has. sin ningún costo, en la práctica ha sido suspendido durante el actual Gobierno, pues durante los años 2002 y 2003 sólo se extinguió el dominio sobre 479 has.

El 14 de marzo de 2004, en la revista *Semana* y el 25 del mismo mes, al intervenir en el

4 Según el informe del Incode (nueva entidad que asumió las funciones del Incode) a junio 17 de 2004 esta entidad sólo había adquirido para campesinos ocho predios de 2.547 has.

foro Colombia dos perspectivas⁵, que se realizó en la Biblioteca Virgilio Barco de Bogotá, el Vice-ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, planteaba con claridad cuál es la política de reforma agraria del actual gobierno:

"El Gobierno quiere hacer una reforma agraria de última generación, basada en la política de extinción de dominio y en el fortalecimiento de la Seguridad Democrática, a través del incremento de batallones de alta montaña y de brigadas móviles. La idea es ir liberando el territorio e ir sustituyendo el que es liberado con actividad económica formal, Así pues, el 'Manejo social del campo' se consolida como el aliado natural de la 'Seguridad Democrática'. Entre ambas políticas, las fuerzas narcoterroristas de la subversión serán completamente derrotadas y sometidas por los ciudadanos de bien"

5 Foro convocado por El Tiempo, Fescol, PNUD, Universidad Javeriana: *Colombia: dos perspectivas*, para analizar los estudios: *El conflicto callejón con salida*, PNUD y Andes 2020, una nueva estrategia para los retos de Colombia y la región del Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos (Council On Foreign Relations).

BIBLIOGRAFÍA

- Congreso Nacional Agrario, 2003, *Mandato Agrario*, en: www.plataforma-colombia.org
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Manejo Social del Campo: 15 iniciativas de impacto social para el campo*, 2003, en: www.minagricultura.gov.co
- Plan de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario. "Los señores de la tierra", en: *Revista Semana*, mayo 31 a junio 7 de 2004.
- Rubio, Rocío, Cuadernos Tierra y Justicia, No.8, 2002, Ilsa, Bogotá.

Un mundo olvidado

Derechos de las comunidades afrocolombianas

Proceso de Comunidades Negras en Colombia, PCN



E

l presente artículo muestra nuestro punto de vista sobre la situación de los derechos de los afrocolombianos en el marco de la política de seguridad democrática. Enfatizamos los avances en la implementación de las políticas públicas definidas para nuestras comunidades, resaltando el monto de algunas de las inversiones y el cumplimiento por parte del Estado colombiano de las recomendaciones internacionales específicamente relacionadas con los afrocolombianos.

CONTEXTO GENERAL

Los descendientes de africanos en Colombia habitan en las costas del Caribe y Pacífico, los valles interandinos del Cauca, Patía y Magdalena y en las grandes concentraciones urbanas del país, especialmente Cali, Medellín, Bogotá, Barranquilla y Cartagena. Algunas de las zonas rurales en las que viven son de importancia estratégica por

su ubicación y recursos naturales de diverso orden, en tanto que en la mayoría de los contextos urbanos ocupan algunas de las zonas consideradas como marginales y subnormales.

Según datos del Plan de Desarrollo para Comunidades Afrocolombianas¹ formulado para el periodo 1998–2002, los afrocolombianos representan el 26% del total de la población nacional y tienen presencia en casi todos los departamentos del país. El anterior dato contrasta con los resultados del último Censo Nacional de Población y de Vivienda, según el cual el número total de quienes se autorreconocieron como tales sólo fue de 502.343² personas en todo el país.

1 Comisión de Estudios para la Formulación del Plan nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana, Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana "Hacia una Nación Pluriétnica y Multicultural, 1998–2002, Santa Fe de Bogotá, Diciembre de 1998, p.16

2 Los grupos étnicos en los censos: el caso colombiano, Yolanda Bodnar, en Memorias Primer Encuentro Internacional Todos Contamos, Los Grupos Étnicos en los Censos, Cartagena de Indias, noviembre 8 al 10 del 2004, Dane, p. 69

En general, las condiciones del conjunto de los afrocolombianos han sido caracterizadas en términos económicos y sociales como de aguda pobreza, marginalidad y exclusión. De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas para el tema de discriminación racial, que visitó el país en el 2003, el propio Gobierno nacional reconoció que el 82% de los afrocolombianos vive sin satisfacer sus necesidades básicas, presenta tasas de analfabetismo tres veces superiores a las del resto del país, tasas de mortalidad infantil de hasta cuatro veces el promedio nacional, el 42% no tiene empleo y el 76% vive en condiciones de extrema pobreza³. Estas condiciones de vida, que son la expresión del racismo estructural, se agravan en los contextos urbanos y rurales por las diversas agresiones que en el marco del conflicto armado interno y de la violencia generalizada, sufren las comunidades.

Las comunidades negras sólo existen como sujetos específicos de derechos a partir de la Constitución de 1991, cuando el artículo 55 transitorio, que luego dio origen a la Ley 70 de 1993, reconoció sus derechos a la identidad, la participación, el desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones culturales, y a algunos de los territorios ancestralmente ocupados y sus recursos naturales, especialmente en el Pacífico y en otras zonas de características similares. Después de más de una década de existencia de la Ley 70 de 1993, los avances en su implementación son en general muy limitados. Además de algunos logros iniciales en el campo de la etnoeducación, se destacan los cerca de seis millones de hectáreas tituladas en el Pacífico colombiano.

Además de los instrumentos internacionales más generales, como son el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las demandas de las comunidades negras a la igualdad y a la diferencia tienen una estrecha relación, entre otros, con la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT.

RACISMO Y DESPLAZAMIENTO

El racismo estructural que sufren los afrocolombianos se expresa en los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión que viven nuestras comunidades, y en las zonas y regiones que habitan. Los jóvenes afrocolombianos, uno de los sectores más vulnerables de nuestras comunidades, están siendo crecientemente criminalizados, se presume su culpabilidad y son objeto de la llamada "limpieza social". Algunos datos de esta situación fueron presentados en la Comisión de Derechos Humanos de la Segunda Conferencia Afrocolombiana de Fortalecimiento Institucional, realizada en Cartagena del 4 al 6 de agosto del 2004. Según lo allí expresado, en Cali⁴, de 3.820 personas muertas de manera violenta, entre enero y octubre del 2003, 2.680 eran jóvenes afrocolombianos.

Otro de los crímenes atroces que ha padecido el pueblo afrocolombiano es el desplazamiento forzado, siendo uno de los grupos poblacionales más afectados en todo el país por este fenómeno. Algunas de las informaciones que se conocen permiten entrever la gravedad de esta realidad, que algunos activistas grafican como **desplaza2**, haciendo una clara alusión a la trata transatlántica y la esclavización a la que fueron sometidos a partir del siglo XV los africanos y sus descendientes. Las cifras manejadas en Colombia tanto por ONG de derechos humanos como por el Gobierno difieren, no sólo hablando de desplazados en general sino refiriéndose de manera específica al número de afrocolombianos en esta situación. Cuando se indaga sobre las razones que justifican la mencionada diferencia son de diverso orden, aun cuando en todo caso inexcusables. Lo cierto es que en ningún caso el número refleja la realidad del fenómeno y las consecuencias que el mismo ha ocasionado en el pueblo afrocolombiano.

3 Informe de Misión en Colombia, Sr. Doudou Diene, Relator Especial sobre Forma Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, febrero 2004.

4 II Conferencia de Fortalecimiento institucional Afrocolombiano, Cartagena Agosto 4 al 6 del 2004, Proyecto de Declaración Final.

Como resultado de la adopción e implementación de la política de seguridad democrática, el Gobierno nacional ha dado a conocer cifras en las que se muestra la reducción, entre otros, del número de desplazados forzados. Las mismas cifras gubernamentales, en lo que se refiere al caso específico de los afrocolombianos, señalan que en lugar de disminuir el porcentaje de los afrocolombianos desplazados casi se duplicó entre los periodos de enero 2000 a junio 2002 y abril de 2004. En el primero de estos periodos, y de acuerdo con datos de la Red de Solidaridad Social⁵, el 18% eran afrocolombianos. Para Doudou Diene, relator de Naciones Unidas, quien visitó el país a finales de septiembre de 2003, citando fuentes también oficiales, los afrocolombianos constituían el 17% del total de los desplazados del país. Sin embargo, seis meses después de esta visita, citando también fuentes de Gobierno del Sistema de Información sobre Desplazamiento (abril de 2004), Medios para la Paz⁶ menciona que éstos representaban en esa misma fecha el 33% de la población desplazada.

Un aspecto crucial, entre muchos otros, que dificulta el levantamiento de las cifras y la comprensión del fenómeno del desplazamiento y sus impactos en la vida de los grupos étnicos, es que sólo se consideran oficialmente desplazados quienes abandonan los territorios. El desplazamiento, de acuerdo con una definición propia, adoptada por activistas afrocolombianos, es definido como: "*toda imposibilidad para que los miembros de estas comunidades, individual o colectivamente, puedan permanecer, mantener el dominio y control sobre sus territorios y recursos naturales*"⁷. La anterior definición tiene en cuenta el número, cada vez creciente, de comunidades y personas que en diversas regiones del país están confinadas y de quienes no se tiene información que se refleje en cifras. El confinamiento representa un indudable cambio en la estrategia de los actores armados, que en zonas como las del Norte del Cauca y en el área rural del municipio de Buenaventura, entre otros, impiden a las comunidades su movilidad, restringen el acceso a alimentos, medicinas, combustibles, los servicios de salud y ayuda humanitaria. Por otro lado, es

preciso afirmar que la reducción en términos absolutos, que aduce el gobierno, del número de afrocolombianos desplazados no sólo es el resultado de las acciones gubernamentales, sino que en su mayoría se debe a las acciones y medidas de resistencia al desplazamiento desarrolladas por las organizaciones comunitarias.

LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Respecto a las consecuencias que ha tenido la política de Seguridad Democrática en el pueblo afrocolombiano, resaltamos las causadas por la creación de redes de informantes. En Cisneros, un corregimiento del municipio de Buenaventura, los paramilitares, en una reunión que contó en la parte final con la presencia de miembros del CTI y de la Fiscalía, anunciaron a los pobladores sus medidas. Entre ellas, la prohibición de usar trenzas, hacer escándalo y llegar tarde a las casas. Con la presencia de la Policía, empezó a operar en este corregimiento un grupo de informantes. El 27 de julio de 2003 llegaron los miembros de la Policía y del CTI en helicópteros y allanaron las casas de los pobladores sindicándolos de rebelión. En esta comunidad detuvieron a 16 personas, las introdujeron en un furgón en el que les dieron vueltas durante un tiempo, hasta que algunas se desmayaron y debieron ser llevadas a un centro hospitalario. La mayoría fueron dejadas en libertad posteriormente, ante la ausencia de pruebas⁸.

Además, la política de Seguridad Democrática, por su pretensión de una mayor vinculación de los pobladores a los esfuerzos de la guerra, entraña una profunda contradicción con los derechos y demandas de autonomía de las comunidades. Esta contradicción y su riesgo fue claramente captada por el propio Relator de

5 Citado por Luis Carlos Osorio, "Conflicto en el Chocó. Talanquera nada resuelta", en: *Actualidad Étnica*, 10 noviembre de 2003.

6 Medios para la Paz, *Cifras del Conflicto*, mayo 21 del 2004.

7 Mesa Interétnica sobre desplazamiento en Grupos Étnicos, memorias Seminario Nacional sobre Desplazamiento en Grupos Étnicos, Bogotá, agosto 2001.

8 Memorias de Taller Comunitario, el caso de Buenaventura, agosto del 2003.

Naciones Unidas sobre discriminación racial, que en su informe de misión señaló:

“La legitimidad democrática es invocada por el Gobierno electo democráticamente para exigir, mediante declaraciones públicas a todos los niveles de la administración, que la población acepte su planteamiento de la seguridad y sea un agente voluntario y activo de sus operaciones militares y de sus decisiones estratégicas contra los movimientos guerrilleros. La neutralidad, así sea pasiva, de la gente en este contexto es considerada por las fuerzas armadas en el terreno, en el mejor de los casos, [como] hostilidad para con el Gobierno y, en el peor de los casos, [como] connivencia o apoyo de esos movimientos. Por consiguiente, para las fuerzas de seguridad ya no tiene prioridad proteger a la población de la violencia a que la someten los distintos grupos armados, sino utilizarla como instrumento estratégico y reprimirla”⁹.

En el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, adoptado mediante la Ley 812 de 2003, respecto al fortalecimiento de los grupos étnicos se contempló que el Gobierno nacional desarrollaría una estrategia orientada a superar la pobreza y las inequidades sociales, legales, políticas, económicas y culturales que los afectan. Para el caso específico de los afrocolombianos, consignó que garantizaría la participación y la concertación, el mejoramiento de las condiciones de vida, el fortalecimiento de los instrumentos legales, la adopción de medidas de urgencia para su protección en lo que se refiere al conflicto armado interno, el impulso de un programa de dotación y adquisición de tierras para las comunidades negras que no la poseen o la poseen de manera insuficiente, la implementación de políticas de legalización y titularización de predios urbanos en zonas subnormales, el acceso a programas de vivienda, el equipamiento de áreas deportivas, culturales y de recreación, garantizar una política de empleo y salud, el acceso a créditos de fomento y a recursos de cooperación que sirvan de base para fortalecer los procesos de desarrollo productivo. Poco de ello se ha cumplido.

LOS TERRITORIOS EN EL CENTRO DE LA DISPUTA

La defensa de los derechos territoriales ha sido, en los últimos años, una de las banderas en las que el conjunto del movimiento negro ha comprometido una buena parte de sus esfuerzos. Del total de hectáreas fijadas como meta para este proceso en el Pacífico, quedaron pendientes de adjudicación para el actual Gobierno un millón de hectáreas, para lo que se asignaron sólo 500 millones de pesos para la vigencia del 2004, una cifra reducida respecto a las asignadas en las administraciones anteriores. Al programa para la adquisición y dotación de tierras para comunidades negras que viven en la Costa Atlántica, Antioquía, Eje Cafetero, San Andrés y Providencia, Norte del Cauca, Sur del Valle, Santanderes, Cundinamarca, Putumayo y Casanare, sólo se le asignaron 350 millones de pesos para el 2005. Al programa especial de adquisición y dotación de tierras para comunidades negras en zonas no susceptibles de titulación colectiva de terrenos baldíos no se le asignaron, hasta hoy, recursos para su ejecución.

En una de las dos Conferencias Nacionales Afrocolombianas que aparecen como financiadas en los informes institucionales por el Gobierno, celebrada en Cartagena en agosto de 2003, el propio Presidente de la República se comprometió, ante cerca de medio millar de asistentes afrocolombianos venidos de todas las rincones del país, a adoptar un documento Conpes y a realizar un Consejo Comunal para analizar los problemas y se adoptar soluciones a favor de los afrocolombianos. La Segunda Conferencia Nacional de Fortalecimiento Institucional Afrocolombiano se celebró en Cartagena, los días 4, 5 y 6 de agosto de 2004. Aunque estaba prevista en la Agenda la intervención del Presiden-

9 Informe de Misión en Colombia, Sr Doudou Diene, Relator Especial sobre Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia. Febrero 2004, párrafo 43.

te de la República, éste no se hizo presente¹⁰. En una clara muestra de falta de voluntad política, más de un año después del compromiso presidencial, el documento Conpes, que ha recibido varias observaciones por parte de las organizaciones y miembros de la Comisión Consultiva en el sentido que debe incorporar medidas, tiempos, responsabilidades gubernamentales y compromisos económicos concretos, sigue sin ser aprobado. También se sigue a la espera de la realización del prometido Consejo Comunal.

En una comprensión integral del proceso de titulación colectiva, las comunidades han insistido en que la titulación colectiva debe ser complementada con la formulación de los planes de manejo de los territorios y la implementación de programas de desarrollo productivo sostenible. En contraste con la riqueza ambiental y la biodiversidad del territorio región del Pacífico, y contra las aspiraciones de muchas de las comunidades, organizaciones y líderes, la ampliación y el impulso a los cultivos de palma africana ha tenido un estímulo especial, contando con el apoyo de importantes recursos nacionales y de cooperación. La palma africana, un monocultivo que genera grandes impactos al medio ambiente y a la vida social y cultural de las comunidades, no se ha sometido al proceso de consulta previa, como lo ordenan la Ley 70/93, el Convenio 169 de la OIT y la Ley del Medio Ambiente. Al norte y al sur de la región del Pacífico, en medio del conflicto armado y de múltiples presiones hacia las comunidades, la ampliación de su cultivo constituye una de las más serias amenazas a la titulación colectiva y a la biodiversidad de la región.

ACOSO E IMPUNIDAD

El día 23 de abril de 2004¹¹, agentes de la Infantería de Marina y del Batallón de Alta Montaña, con jurisdicción en Buenaventura, entraron al río Yurumanguí y se instalaron en las veredas del Barranco y San Antonio, realizando requisas, allanamientos y detenciones sin orden judicial, fotografiando los caseríos y a sus poblado-

res, y registrando la identidad de las personas que entraban y salían del río. Al día siguiente, de la segunda de estas veredas se llevaron detenidos a los jóvenes Manuel Valencia Viveros y Heli Anisares. A este último le preguntaron si tenía una motosierra, y se lo llevaron con el aparato de su propiedad. En esta misma vereda allanaron la vivienda de uno de los líderes del Consejo Comunitario del Río Yurumanguí, hurtaron víveres y dañaron a golpes de porra dos motores fuera de borda. Se tuvo conocimiento que los miembros de la Infantería de Marina iniciaron la tala de un área de aproximadamente 700 mts, con el objetivo de construir un helipuerto. Al momento de abandonar la vereda, las tropas ametrallaron el área sin importar que en la zona boscosa se encontraran personas de la comunidad adelantando actividades de subsistencia como la minería, agricultura, caza y corte de madera. Estos hechos constituyen, entre otros aspectos, una violación a lo dispuesto en el Artículo 49 de la Ley 7 de 1993 y los Artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.

Otro aspecto preocupante tiene que ver con la imposibilidad del ejercicio de la justicia, que a su vez ocasiona la repetición de la comisión de delitos sobre las mismas poblaciones, debido a que cada vez es más visible la negligencia de las autoridades encargadas de investigar, sancionar y reparar las violaciones cometidas contra la población civil. De ello dan cuenta casos como los de las comunidades afrodescendientes del

10 "FINALMENTE, lamentamos extraordinariamente la ausencia de importantes personalidades gubernamentales, invitadas a compartir con nosotros nuestras inquietudes, problemas y sueños. Muy especialmente sentimos la falta del Presidente de la República, Alvaro Uribe Vélez, quien el año pasado compartió en la I Conferencia Afroinstitucional en la cual hizo importantes compromisos con la población afrocolombiana que aún espera por el cumplimiento de los mismos. Consideramos, sin embargo, que tales ausencias no sean el reflejo de una posición de oídos sordos ante los justos reclamos de la población afrocolombiana.", Declaración Final, Conferencia de Fortalecimiento Institucional Afrocolombiano, Cartagena agosto 4 al 6 del 2004.

11 Corporación Servicios Profesionales Comunitarios Sembrar, Corporación Sembrar, Acción Urgente "Desaparecen sobrino de defensor de derechos humanos en Buenaventura, Valle del Cauca", mayo 2004.

Cacarica¹², Jiguamiandó¹³, en el Bajo Atrato y Sabaletas¹⁴, Yurumanguí¹⁵ en Buenaventura, Bajo Naya en el Valle y en el departamento del Cauca; todas poblaciones desplazadas que luego retornaron, pero sobre las cuales no cesan las amenazas, intimidaciones y violaciones de derechos humanos.

Preocupa aún más las posibilidades de creación de nuevos mecanismos para mantener y acrecentar los niveles de impunidad. Sobre todo, porque el actual Gobierno pretende dar facultades de policía judicial a los militares. Medidas que, como bien se ha advertido por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, resultan incompatibles con los Tratados Internacionales ratificados por Colombia. En ese sentido, las acciones judiciales no avanzan más allá de una etapa formal o preliminar, se evita investigar de fondo a agentes estatales y hasta se culpabiliza a las víctimas como responsables de la impunidad.

CONCLUSIONES

1. La política de seguridad democrática constituye una seria limitación al derecho de autonomía consagrado para las comunidades negras. En el marco de esta política, se acentúa aún más la relación entre guerra y racismo, asunto que explica la creciente vinculación de los afrocolombianos al conflicto armado interno en todos los bandos en contienda.
2. El actual Gobierno ha avanzado poco en la adopción de medidas de acción afirmativa que, en cumplimiento de la legislación interna, de las recomendaciones internacionales y de los acuerdos adquiridos por el Estado colombiano en las Declaraciones y Planes de Acción de Santiago y Durban, redunden en la superación de las desigualdades de oportunidades que sufren los afrocolombianos.
3. Paralelamente, la situación de pobreza por la que atraviesa el pueblo afrocolombiano se agudiza, impulsada, sobre todo, por el

desplazamiento forzado interno, respecto del cual tampoco ha habido avances en la definición de manera participativa de políticas y medidas de atención diferenciada.

4. La violencia aumenta en los territorios habitados por afrocolombianos, considerados por los actores armados y por el mismo Gobierno como zonas estratégicas, ya sea para desarrollar la guerra, para la siembra de cultivos de uso ilícito, el impulso de megaproyectos o acciones similares.

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO

1. Promover una ley sobre el racismo y la discriminación racial, y crear mecanismos de exigibilidad que permitan materializar las ya adoptadas.
2. Acelerar el proceso de atribución de tierras a las poblaciones afrocolombianas, asignando los recursos suficientes para la ejecución del Programa Especial de Adquisición y Dotación de Tierras, y ampliando la titulación colectiva a aquellas comunidades que la han solicitado por fuera del Pacífico.
3. Garantizar una mayor y mejor participación de las poblaciones afrocolombianas en la adopción de las decisiones que les interesan.
4. Respetar los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades afrocolombianas, mediante el cumplimiento del Plan de Desarrollo para el Pueblo Afrocolombiano.
5. Cumplir con su deber de defender a las poblaciones afrocolombianas de la violencia en las zonas de conflictos.
6. Asignar más equitativamente los recursos públicos a las zonas pobladas primordialmente por colombianos negros.

12 A los Humanos del Mundo, año 2002 al 2004 en <http://es.geocities.com/justiciaypazcolombia/cmca.htm>

13 Ver: www.geocities.com/v-tamara/cartas/muerte-carlos-salinas-becerra.txt - 8k, <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/cijyp2.html>, <http://colhrnet.igc.org/newitems/jun03/pazpacifico.601.htm>

14 ver http://www.defensoria.org.co/accion/comunicados_a.php?c=881

15 Ver <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/5a80eaed24177642c1256d9400301ee0?OpenDocument>

7. Impulsar la adopción de medidas de acción afirmativa a favor del pueblo afrocolombiano, para lograr el aumento en las oportunidades de empleo y mejorar la situación social, política, económica y educacional de las comunidades históricamente marginadas.
8. Adoptar medidas de protección efectivas para preservar la vida de los líderes, autoridades tradicionales, defensores y demás miembros de las comunidades afrocolombianas.
9. Desarrollar políticas concertadas, oportunas y eficaces de atención, protección y prevención de violaciones a los derechos humanos del pueblo afrocolombiano, incluyendo los desplazamientos forzados, los reclutamientos forzados y similares.
10. Tomar medidas eficaces y urgentes para mejorar la protección jurídica y física del pueblo afrocolombiano.
11. Dar prioritario cumplimiento a los acuerdos, leyes y tratados suscritos por el Estado colombiano que favorecen al pueblo afrocolombiano, asegurando la definición e implementación de políticas integrales que garanticen el goce y ejercicio de los derechos específicos consagrados para este pueblo.

Chicos y chicas pero con derechos

Reflexiones sobre el estado de los derechos de los niños y las niñas en Colombia

Corporación Punto de Vida*
Ingrid Torres**



Para hablar de niñez vale la pena reflexionar un momento sobre aquellos tiempos en que los papás y las mamás eran las personas más grandes del mundo, las profesoras lo sabían todo y se construían amistades infinitas en cinco minutos. ¿Cuántos años eran? ¿Poquitos, verdad? Pero, definitivamente, toda una vida. Un niño o una niña es toda persona que tiene menos de 18 años, siendo sujeto social de derecho, según lo estableció la Convención Internacional de los derechos del niño adoptada por el Gobierno colombiano mediante la Ley 12 de 1991.

Este artículo abordará la situación de la niñez desde una perspectiva de derechos económicos, sociales y culturales, a dos años de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, con énfasis en quienes se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad. Según lo consagra el artículo 44 de la Constitución Nacional los derechos de la niñez prevalecen sobre los derechos de los demás, siendo obligación del

Estado, la familia y la sociedad su pleno cumplimiento. De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística (Dane), en Colombia hay 16.716.530 niños, es decir, el 37,4% del total de la población colombiana.

Es necesario reconocer, en primer lugar, que Colombia tiene una tradición jurídica de firma de acuerdos y declaraciones internacionales tales como: Las reglas de Beijing (reglas mínimas para la administración de justicia a menores); las Directrices de Riad (para la prevención de la delincuencia juvenil); las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad; el Protocolo 138 de la OIT (referente a las peores formas de trabajo infantil); la Convención Internacional contra la Tortura; el Pacto Internacional de los Derechos Econó-

* Organización no gubernamental cuyo objeto social es la promoción y defensa de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, miembro de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo desde el año 2002.

** Comunicadora Social Periodista. Directora Corporación Punto de Vida.

micos Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y otra serie de tratados relativos a la protección y defensa de los derechos humanos, que buscan la garantía de una vida digna. La administración Uribe ha continuado con esta tradición, ha firmado y/o ratificado pactos internacionales para proteger a los niños y niñas, y para garantizar el pleno disfrute de sus derechos, como: la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, en especial de Mujeres y Niños (Ley 800 de 2003); también el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de los Niños en los Conflictos Armados (Ley 833 de 2003), y la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Ley 837 de 2003).

Para dar cumplimiento a la Constitución, a los tratados, a las convenciones y a las resoluciones internacionales, es factor determinante el desarrollo de políticas, leyes, programas y la asignación presupuestal que éstos demandan. "Durante los últimos diez años el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a niñez ha caído de 2,5% a 1,5%, mientras que el gasto en deuda externa aumentó de 2,5% a 7,5%, sin mencionar el gasto militar"¹ según la Agencia de Cooperación Internacional Save The Children. (Informe septiembre de 2003 sobre niñez y conflicto armado).

Los retos propuestos por la administración Uribe relacionados con niñez se encuentran dentro del componente Construir Equidad Social del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" y son: 1) la revolución educativa que contempla como meta la creación de 1,5 millones de cupos en educación básica y primaria; 2) la ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social, donde se encuentran programas como el Plan Nacional de Nutrición que busca lograr 500 mil nuevos cupos de suplementos alimenticios (desayuno y almuerzo a menores de 18 años). También contiene objetivos como alcanzar una cobertura del 95% en vacunación y la formulación de un Plan de prevención y erradicación del trabajo infan-

til, el reestablecimiento de vínculos familiares y comunitarios y el cambio del Código del Menor hacia una Ley Marco de Infancia y Familia que refuerce los mecanismos jurídicos y legales de protección.

El Plan de Desarrollo contempla elementos como la promoción del medio familiar, social y comunitario y la especialización del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf), adscrito al Ministerio de Protección Social, como ente articulador y ejecutor de políticas de infancia. Considerando que también son responsables del desarrollo de programas relacionados con Niñez el ministerio de Educación y otras entidades del orden nacional.

La administración Uribe se propuso la reestructuración y descentralización del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para el cumplimiento de los objetivos en familia y niñez tiene como planteamiento confiar paulatinamente la ejecución de servicios y programas del Icbf en las entidades territoriales y organizaciones comunitarias. Esta reestructuración y descentralización se perciben como procesos paulatinos de privatización, donde se delega la garantía de derechos de los niños y las niñas a instituciones privadas oferentes de servicios; también se desmontan programas que garantizan la descentralización con participación de la comunidad, lo que implica una incoherencia entre las estrategias propuestas por el Gobierno y la ejecución real de la política. Casos tales como el Proyecto de Comunicación para la Infancia (Pcin) y la reducción presupuestal para los Observatorios de Infancia y Familia, programas que garantizaban el derecho a la participación de niños y niñas y de la comunidad, son consecuencias de estas reformas. Así mismo, preocupa la falta de conocimiento de las administraciones locales sobre derechos humanos, los planes de desarrollo municipales se concentran en la ejecución de

1 Las organizaciones Save The Children UK, Fundación Restrepo Barco, Unicef y Cinde publicaron en julio de 2003 un análisis del impacto de las políticas económicas sobre los presupuestos destinados a niñez en los últimos diez años, texto que amplía este tema. Sarmiento, Alfredo; González, Jorge Iván; Delgado, Lilianna. MARTÍNEZ, Rafael. PUENTES Julio (2003) Finanzas públicas niñez y juventud.

obras de gran infraestructura rezagando los presupuestos destinados a niñez y familia.

CRISIS SOCIAL O CRISIS ESTRUCTURAL

Si alguna vez usted ha pasado por las calles de las zonas comerciales de ciudades como Bogotá, Cali o Medellín, habrá encontrado escenas desgarradoras: niños y niñas pidiendo para comer, vendiendo chicles, vendiendo su cuerpo o sentados y sentadas en las calles con letreros que denuncian su condición. Tristemente, en Colombia el 38,9% de los niños y niñas vive en pobreza y el 17% en condiciones de miseria. Lo que disminuye sus posibilidades de acceder a la educación, al alimento, a una vivienda digna y que en muchas ocasiones les obliga a trabajar o les expone a la explotación sexual, el maltrato y el abuso.

El gobierno Uribe reconoce en el último informe al Comité Internacional de los Derechos del Niño que:

"El país se debate frente a la necesidad de contar con una mayor asignación de recursos para la atención de un número creciente de niños, niñas y adolescentes que demandan medidas especiales de protección, y la necesidad de controlar el déficit fiscal existente y de dar cumplimiento a las exigencias de ajuste macroeconómico"².

Frente a este argumento se hace necesario llamar la atención sobre la prevalencia de los derechos de los niños y las niñas, consagrada en la Constitución Nacional y los tratados internacionales de obligatorio cumplimiento para Colombia, entre ellos la Convención Internacional de los derechos del Niño, citada anteriormente. La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas deploró las violaciones del derecho a la vida de gran número de niños: "La comisión expresa su preocupación por que continúen el abandono, el trabajo infantil, el abuso y la explotación sexual, el maltrato físico y la violencia intrafamiliar. La comisión deplora asi-

mismo las continuas violaciones y abusos de los derechos económicos, sociales y culturales de mujeres y niños"³.

EXPLOTACIÓN INFANTIL: LA MANIFESTACIÓN DE UN MODELO ECONÓMICO EXCLUYENTE

"Cómprame esta chocolatina, regáleme un kumis o una monedita". En medio de caras sucias siempre se verán hermosos ojos que a pesar de las condiciones socioeconómicas continúan siendo niños y niñas y están llenos de sueños, pero a sus años ya conocen la exclusión. En Colombia, uno de cada siete niños trabaja, para un total de 1.567.847. Más de la mitad de ellos y ellas son explotados o sometidos a las peores formas de trabajo infantil⁴. 1.047.000 no asisten al colegio, según la Encuesta de Trabajo Infantil del Dane de 2001. La Encuesta de calidad de vida de 2003 realizada por la misma entidad, muestra que la problemática continúa, y está alimentada por las condiciones de desplazamiento y pobreza. La Procuraduría General de la República⁵ informó que en Colombia 6 millones y medio de niños y niñas viven en total pobreza y más de un millón vive en la miseria. El Procurador General de la Nación Edgardo Maya ha declarado que: "En estas condiciones no puede haber país"⁶.

La familia se está empobreciendo debido a las políticas de ajuste estructural impuestas por el Fondo Monetario Internacional y adoptadas por Colombia para hacer frente al problema de la deuda externa. La reducción del gasto público, con particular incidencia sobre la salud y educación, así como la falta de empleo de los adultos, impactan especialmente a niños y niñas. La Di-

2 Tercer Informe de Colombia al Comité Internacional de los Derechos del Niño, 1998-2003, junio de 2004.

3 Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). *Informe y recomendaciones para Colombia*, Artículo 34. www.hchr.org.co.

4 Conflicto armado, explotación sexual, trabajo doméstico, minería, construcción, industria y cultivos de uso ilícito y comercio.

5 Informe de la Procuraduría General de la República, 15 de marzo de 2004.

6 *Diario Nuevo Siglo*, 16 de marzo de 2004, p.5.

rectora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Beatriz Londoño, ha expresado: "La situación económica ha hecho que los padres reduzcan gastos y generalmente tienen que sacar a sus hijos de los colegios, o estos prefieren salirse para no ser una carga y de paso trabajar y ayudarlos". Como avance frente a esta problemática, el Gobierno ha presentado el Tercer Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. "Que busca dar incentivos económicos a los municipios que tengan mayor desarrollo en políticas para la erradicación del Trabajo Infantil. Así como promover en los Consejos de política social que se plantee de manera prioritaria la erradicación del trabajo infantil" ⁷.

Es urgente el desarrollo de políticas de empleo justas para adultos y adultas, así como la persecución a mafias explotadoras de niños y niñas, y la creación de estímulos educativos a quienes se encuentran por fuera del sistema escolar o en extra edad.

¿DERECHO AL BUEN TRATO?

Cuando en televisión se observa al Chavo del Ocho maltratado por Don Ramón, Doña Florinda y el profesor Jirafales, se puede pensar que fueron patrones de comportamiento de los años setenta⁸. Aunque parezca inverosímil, los golpes, correazos, puños, palmadas, cachetadas y hasta patadas siguen siendo parte de los castigos que algunos adultos infringen a niños y niñas para, según ellos, corregir su comportamiento. En el 2003 se registraron 10.900 casos de violencia intra familiar, según las cifras reportadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal. Pero la cifra puede ser más alta si se tiene en cuenta que por factores como el temor o el desconocimiento, estas situaciones no son denunciadas a las autoridades competentes.

Los niños y niñas tienen derecho a ser felices, a jugar, a reír y disfrutar de su familia, pero otra es su realidad. Según información publicada en la página Web de la Fiscalía General de la Nación, se han presentado 114.960 casos de maltrato intrafamiliar ente el 2002 y el 2004. El

maltrato infantil físico severo afecta más a los niños y niñas de 5 a 14 años, con el 58% de los casos. El 45% del total de estos casos afectan a varones y el 55% a mujeres. Sin contar que durante el 2002 fueron maltratados 319 bebés menores de un año.

Otra forma de maltrato hacia los niños y las niñas, está dada en la negligencia y la paternidad irresponsable. "El 63 % de los 24.974 colombianos que afrontan procesos por paternidad responsable no han acudido a los laboratorios que les citaron para la práctica de las pruebas científicas. Son 15.270 hombres que han desatendido el llamado de los jueces de familia"⁹. Así mismo, la inasistencia alimentaria es el segundo delito cometido en el país con un total de 267.075 casos entre el 2002 y el 2004. Situación que evidencia la urgente necesidad de transformar patrones patriarcales y machistas que permanecen a lo largo y ancho del país en todas las esferas sociales.

SIN PALABRAS...

Hay caricias que hieren. Según la Fiscalía, entre el 2002 y el 2004 se han denunciado 17.124 casos de actos sexuales con persona menor de catorce años. El 86% de dictámenes por abuso sexual se hicieron con niños y niñas. Siendo la edad más afectada la de 10 a 14 años, con un 37%; seguida por la de 5 a 9 años, con un 25%. En este tipo de abuso, Medicina Legal constató que en el 78% de los casos el agresor era un conocido del niño o de la niña, especialmente el padre, padrastro u otro familiar. Hay que recalcar que estas cifras están por debajo de la realidad, puesto que aunque se ha presentado incremento en la denuncia, sigue siendo un delito que se comete en el ámbito familiar y privado.

La fundación Renacer estima que hay veintemil niñas y niños explotados sexualmente,

7 Diario el Nuevo siglo, Mayo 18 de 2004, p. 2.

8 Programa mexicano dirigido a niños y niñas, de amplia sintonía en Colombia desde los años setenta, que muestra la convivencia en una vecindad popular.

9 Diario El Espectador. 26 de junio de 2004.

cifras no actualizadas desde 1997. Así mismo, se percibe un incremento del turismo sexual donde las niñas y niños hacen parte de la oferta del mercado. Aún no se han establecido estadísticas; y aunque el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) trabaja en el tema y existe un nuevo código penal que tipifica este tipo de delitos, las acciones del Gobierno no han estado encaminadas a desvertebrar estas mafias ni a generar políticas de prevención para que niños y niñas puedan desarrollarse plenamente.

UN PREOCUPANTE MARCO NORMATIVO

El Comité Internacional de los Derechos del Niño, durante la reunión 669^a recomendó al Estado colombiano efectuar una adecuación legislativa que garantice los derechos de la niñez y se ajuste a los principios de la Convención. Recomendación que el Estado colombiano no ha cumplido, se continúa con el Código del Menor como instrumento jurídico. Código pensado desde un enfoque de situación irregular "Concibe a la infancia como un conjunto de necesidades a ser satisfechas, tiende a patologizar situaciones que son de origen estructural, generadas por condiciones de pobreza" (Ortiz 2000: 28). Perspectiva en abierta contraposición al enfoque de la Convención Internacional de los Derechos del Niño la cual elimina el concepto "menor" por considerarlo peyorativo y discriminatorio, asume a niños y niñas como sujetos sociales de derecho.

El Gobierno colombiano es consciente de la apremiante necesidad de reforma legislativa en materia de responsabilidad penal juvenil y su adecuación a la concepción de Protección Integral en el marco de la Convención; por ello, la propuesta de "Ley de Infancia" está lista a ser presentada ante el Congreso de la República.

Con relación al proyecto de "Ley de Infancia" es preocupante que incluya una propuesta para responsabilizar penalmente a niños y niñas desde los 12 años de edad. En abierta oposición a los principios establecidos por la Convención Internacional de los Derechos del Niño y

en contravía de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales, algunos firmados inclusive por el gobierno Uribe. Según el informe del Estado colombiano ante el Comité Internacional de los Derechos del niño: "Los niños y niñas menores de 18 años se consideran penalmente inimputables y tienen un procedimiento especial para su protección.

La Defensoría del Pueblo denunció en el año 2002 que el 99% de la niñez institucionalizada pertenecía a estratos socio económicos bajos o de extrema pobreza y con altos índices de deserción escolar (48%). Así mismo ha emitido resoluciones defensoriales sobre situaciones de niños y niñas en conflicto con la ley en diferentes regiones del país, llamando la atención sobre su difícil situación¹⁰.

La atención del Estado a esta problemática se ha centrado en procesos de judicialización, y no de prevención del delito. El Presidente se ha pronunciado frente a esta problemática manifestando que:

"Yo no soy partidario de reducir la edad del menor infractor haciendo tabla rasa. Yo creo que hay que darles la oportunidad al fiscal y al juez de apreciar el grado de peligrosidad para definir cómo trata a ese menor infractor. La edad no puede ser en todos los casos superior al grado de peligrosidad. Entonces, uno ve a las autoridades competentes para estudiar los casos del menor infractor en este problema. Este muchacho ha matado a quince personas, pero es menor. Son casos donde tiene que apreciarse más el riesgo de la peligrosidad que la edad cronológica"¹¹.

El procurador Edgardo Maya frente a estas propuestas ha dicho:

"Colombia tiene que dar un viraje en este tema de la normatividad, sobre todo en el aspecto formativo, pero debe ser manejado

10 Boletín Número 7, Niñez y sus derechos. Defensoría del Pueblo.

11 Presidencia de la República, 26 de junio de 2004, Noticias Casa de Nariño, www.presidencia.gov.co.

*sobre unos parámetros internacionales para que no sean utilizados en la comisión de delitos y crímenes y con el propósito de que salgan de esta situación. Hay que adoptar medidas preventivas*¹².

Las organizaciones reunidas en el Foro Social de Niñez de las Américas han manifestado su preocupación por las propuestas de baja de edad de penalización que violan abiertamente los Principios de la Convención de los derechos del Niño. Y exigen a los gobiernos mantener los 18 años como la edad mínima para establecer responsabilidad Penal¹³.

CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN, UNA SALIDA

Si el Gobierno colombiano garantiza el derecho a la educación de niños y niñas teniendo presentes las recomendaciones de la Relatora Especial Katarina Tomasevski, (desarrolladas más ampliamente por el artículo sobre el derecho a la educación en Colombia de este libro) estará dando un paso inicial para el pleno desarrollo de los derechos de los niños y las niñas. Es fundamental el cumplimiento de tales recomendaciones, como el incremento del 4% al 6% del PIB destinado para educación, generar una estrategia educativa basada en los derechos Humanos y un fortalecimiento de la Tutela en cuanto a DESC. Así mismo debe adoptarse por parte del Gobierno la educación como derecho y no como servicio. La garantía del derecho a la educación, especialmente para los sectores en condiciones de vulnerabilidad, y la formación en derechos de los niños y las niñas, son acciones urgentes para garantizar el pleno desarrollo de la niñez. La mayoría de las problemáticas relacionadas con niñez radican en la falta de igualdad de oportunidades para el desarrollo de niños y niñas, quienes piden una "educación gratuita y no clasista" según lo manifestaron representantes de diferentes ciudades reunidos en el Foro Social de Niños y Niñas Colombia¹⁴, así mismo han solicitado mayores espacios de par-

ticipación y ser escuchados por las personas mayores de 18 años que también alguna vez fueron niños y niñas.

RECOMENDACIONES

- 1) Es necesario concitar el compromiso del Gobierno, de empresarios, de académicos, académicas e investigadores, de las organizaciones sociales y de todos y todas, para promover una política social, integral y comprometida con la garantía efectiva de los derechos de los niños, las niñas, comprometida con acciones encaminadas a transformar los ciclos intergeneracionales de pobreza, erradicar la exclusión, la discriminación y la injusticia.
- 2) El propuesto Plan de igualdad para las mujeres debe también abordar la educación de hombres responsables con su sexualidad y con sus hijos e hijas. Las acciones del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez en esta materia se quedan cortas. Aunque se han enduccionado las penas por violencia intrafamiliar, el fenómeno continúa y las cifras no indican mejoría de la situación.
- 3) Es importante el cumplimiento de las metas propuestas por el Gobierno nacional en materia de niñez. Así mismo se considera como avance la construcción del Plan País, plan decenal de infancia 2004-2015 para Colombia.
- 4) El Gobierno colombiano debe atender las recomendaciones del Comité Internacional de los Derechos del Niño en cuanto a desarrollar una adecuación legislativa que garantice el cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas desde un enfoque de de-

¹² *Diario Nuevo Siglo*, 16 de marzo de 2004, p.5.

¹³ Declaración de las organizaciones de niñez participantes del Foro Social de las Américas. Quito, Julio 2004.

¹⁴ El Foro Social de Niños y Niñas Colombia ha sido un espacio de participación en el que confluyen niños y niñas que participan en procesos de diferentes organizaciones sociales de Colombia. Está articulado a las dinámicas del Foro Social Mundial en Colombia. www.foroninosyninas.galeon.com

- rechos. Teniendo especial cuidado con la edad mínima de 18 años para responsabilizar penalmente a los y las adolescentes.
- 5) Los recursos para los programas destinados a niñez y familia no pueden depender del comportamiento del mercado, necesitan destinaciones presupuestales permanentes, y amplias que garanticen el principio de prevalencia de los derechos de los niños y las niñas.
 - 6) Urge el desarrollo de un sistema único de información, monitoreo y seguimiento al estado de los derechos de los niños y las niñas en Colombia.
 - 7) Es urgente continuar con las campañas de prevención de violencia y maltrato intrafamiliar, educación para adultos y adultas en derechos de los niños y las niñas; así como constituir estos fenómenos en patrones rechazados culturalmente.
 - 8) Es necesario judicializar a los y las responsables de delitos contra los niños y las niñas, y mantener el principio de prevalencia de sus derechos en el momento de juzgar a los victimarios.
 - 9) Es necesario el cumplimiento de las recomendaciones de la Relatora Especial para el derecho a la educación.

BIBLIOGRAFÍA

- Presidencia de la República (2002) Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. Hacia un Estado Comunitario. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe y recomendaciones para Colombia. (2004). www.hchr.org.co
- Vicepresidencia de la República (2004), Informe Derechos Humanos del Gobierno Colombiano.
- Comité Internacional de los Derechos del Niño (2000), Observaciones Finales al informe del Gobierno Colombiano.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2004) Informe del Gobierno Colombiano al Comité Internacional de los derechos del Niño.
- Sarmiento, Alfredo; González, Jorge Iván; Delgado, Liliana; Martínez, Rafael; Puentes Julio (2003) *Finanzas públicas niñez y juventud*. Save The Children UK, Fundación Restrepo Barco, Unicef, Cinde.
- Unicef, Federación Colombiana de Municipios (2004). *Un Árbol frondoso para niños, niñas y adolescentes*.
- Ortiz, Pinilla Nelson (2000) Diseño y Evaluación de proyectos, Fundación Antonio Restrepo Barco, Unicef, Icbf, Fundación FES.
- Presidencia de la República, 26 de junio de 2004, Noticias Casa de Nariño, www.presidencia.gov.co.
- Nuevo Siglo*, 16 de marzo de 2004, p.5, Bogotá.
- Tomasevski Katarina (2004). El derecho a la educación en Colombia, Informe de la Relatora Especial por el derecho a la educación, Naciones Unidas.
- El Espectador. 26 de junio de 2004. Bogotá.

Mujeres: una política residual

Tribunal Regional Mujeres y Desc*



A fin de hacer seguimiento a la política pública para las mujeres, contenida en el documento “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo 2003-2006”, el presente escrito analiza algunos de los objetivos, programas, acciones y logros más significativos de la misma. Se dejan de lado otros aspectos no menos relevantes y decisivos en la vida de las mujeres, en términos de desarrollo humano y superación de las inequidades, como salud sexual y reproductiva, educación y cultura, participación política y social y la política integral para poblaciones en situación de desplazamiento.

La política para las mujeres formulada por el actual Gobierno contiene tres estrategias, que se orientan a: promover normatividad a favor de los derechos de las mujeres, fortalecer la Consejería y otras instituciones para la mujer y gestionar recursos de diferente índole. Los principios que sustentan la política son: La equidad e igualdad de oportunidades entre mujeres y

hombres, que tiene como objetivo incorporar la “dimensión de género” en planes, programas y proyectos en el orden nacional y territorial. La participación ciudadana, cuyo 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 respeto a los derechos humanos de las mujeres: las adultas, las jóvenes y las niñas y al DIH, buscando velar por la seguridad e integridad de las mujeres y disminuir el impacto de la violencia de género en las mujeres adultas, jóvenes y niñas. La pluralidad y diversidad, promoviendo programas que generen beneficio específico para las mujeres según su di

* Documento elaborado por la Corporación Casa de la Mujer en el marco de los acuerdos al interior del Tribunal Regional Mujeres y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, integrado por el Instituto de Servicios Legales Alternativos ILSA, la Asociación de Trabajo Interdisciplinario ATI, y la Corporación Casa de la Mujer.

versidad étnico-cultural, sexual, generacional, territorial, y apoyando acciones de sensibilización para atender de manera diferenciada y en igualdad de oportunidades la pluralidad y diversidad sexual y étnico-cultural de las mujeres. La descentralización, orientada a promover escenarios que fortalezcan la implantación de la política de equidad de género.

La política, además de sus estrategias, menciona algunos temas que considera *prioritarios*, como el empleo y el desarrollo empresarial de las mujeres, la salud, salud sexual y reproductiva, la violencia contra la mujer, la participación de las mujeres, la mujer rural y el fortalecimiento institucional.

EQUIDAD SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

Tres programas se han desarrollado para enfrentar el desempleo de las mujeres. El programa de mujer cabeza de familia microempresaria, la primera feria de la mujer micro empresaria y el Plan Nacional de Capacitación. La Consejería sólo incluye información sobre las entidades con las cuales se llevan a cabo dichos programas, pero no se dispone de información sobre metas, recursos ni logros.

El documento sobre diferencias salariales para hombres y mujeres, en las siete principales ciudades, 2000-2004, eje analítico son las brechas salariales, evidencia un efectivo aumento en la participación laboral de las mujeres y un importante incremento en sus años de estudio, sin que ello se traduzca en el cierre total de la distancia existente entre hombres y mujeres. Esta brecha en el diferencial salarial¹ promedio entre hombres y mujeres, que durante los años 90 y hasta el 2002 experimentó importantes reducciones (de 16.64% a 8.93%), lo que representó efectivamente una mejora en el salario relativo de las mujeres, sufrió un revés para el año 2003, periodo en que se regresó a los niveles iniciales y de finales de los años noventa: 14.28%. (Dane-Pnud, 2004, p.28).

Así mismo, la Contraloría General de la República reconoce que "el desempleo afecta más

a las mujeres, la tasa de desempleo femenina ha permanecido (en el período analizado) por encima de la masculina dos puntos, aunque el crecimiento del nivel de la tasa ha significado una reducción de la diferencia en términos relativos... La existencia de altos niveles de desempleo ha transformado la conformación familiar de los hogares y ha alentado el crecimiento del empleo precario, el subempleo y la informalidad. La configuración de las familias extensas y compuestas ha sido una alternativa para mitigar los impactos del desempleo" (Contraloría 2003).

Los hogares con jefatura femenina, que en 1999 representaban el 25% del total, en el 2003 representaron el 30,9%. "El porcentaje de hogares con jefatura femenina, sin cónyuge y con hijos menores de 18 años casi se cuadruplica en el período, especialmente en área urbana. Y la incidencia de la pobreza es mayor en estos hogares" (Contraloría 2003). Las tasas de desempleo femenino, son sistemáticamente mayores que las de desempleo masculino para todo el periodo 1999-2003, en casi 4.5 puntos porcentuales en promedio (Dane-Pnud, 2004, pgs 27,28) y de ningún modo han implicado menores responsabilidades de las mujeres en lo relacionado con las labores domésticas; que, asumidas en soledad, elevan potencialmente sus jornadas de trabajo y limitan sus posibilidades de desempeño en otros ámbitos, así como el ejercicio de autocuidado², o su vinculación al sector informal de la economía, caracterizado por baja calidad, inestabilidad y baja productividad.

Mas aún, "*las mayores diferencias salariales por género se dan en el grupo que ha recibido educación universitaria, así como en los sectores y ocupaciones en los que las mujeres tienen mayor peso, esto es servicios, comercio, restaurantes y hoteles*" (Dane-Pnud, 2004, p.28). En contraste, las me-

1 Cuando el documento del Dane hace referencia a "salarial" sólo tiene en cuenta trabajadores particulares, del gobierno y domésticos. Los "no salariales" se refieren a trabajadores clasificados como patronos y cuenta propia.

2 La ECV del Dane señala que la jefatura de hogar femenina ha tenido un crecimiento notable en los últimos 4 años y que la misma se asume (a diferencia de la jefatura masculina), en un 90 % de los casos, sin la presencia del cónyuge y con hijos menores de 18 años. (La jefatura masculina sin cónyuge no supera el 15% de los casos).

nores diferencias salariales se presentan en sectores de escasa presencia de mujeres (construcción y transporte). Estos aspectos llevan a preguntarse: ¿Los sectores que el gobierno reporta como de mayor crecimiento en su último informe (turismo, comercio, sector financiero), están repartiendo equitativamente los beneficios de su crecimiento entre hombres y mujeres?

Los cambios en las estructuras familiares, el ingreso de las mujeres al mercado laboral, las transformaciones demográficas y la situación de las mujeres por causa del desplazamiento forzado, entre otros, exigen sistemas amplios de cuidado del menor que garanticen condiciones dignas para las mujeres y los menores. Pero la falta de coherencia entre la política económica y la realidad social no contribuye a aliviar esta situación. Por el contrario, "la población en riesgo ha aumentado y la demanda por los servicios de bienestar es cada vez mayor. En respuesta, la función del Estado se ha debilitado con el argumento de la eficiencia. La visión cortoplacista de las políticas no ha considerado que la inversión en el bienestar de las familias garantiza la supervivencia futura de la nación." (Contraloría 2003)

Se puede concluir que la política para la mujer, en lo referente a la equidad social y el desarrollo humano, no ha logrado cambios que modifiquen sustancialmente la situación de las mujeres. Muy por el contrario, los resultados son pocos. Por ejemplo, la meta de mujeres cabeza de familia beneficiadas con crédito y capacitación "es de 9.500; en lo transcurrido del gobierno Uribe se han beneficiado 1.936 mujeres, 20,4% de lo proyectado". (Sarmiento, 2004), lo cual implica que faltando dos años de gobierno no se ha cumplido ni un 25% de la meta proyectada.

EL ENFOQUE DE SEGURIDAD DEL GOBIERNO

En las ponderaciones que se hacen de las cifras en términos de reducción de las tasas de homicidios, los secuestros y los ataques a poblaciones, se soslaya la situación específica de las mujeres. Pese a que la proporción de mujeres

víctimas de las diferentes modalidades de crímenes, en comparación con los hombres, es baja, *los niveles de violencia en contra de las mismas, se mantiene en el promedio de los últimos años*. En zonas en donde el conflicto armado adquiere mayores proporciones, *las mujeres* son especialmente *víctimas de detenciones arbitrarias* en un 30 por ciento de los casos ocurridos contra ellas, seguido de los homicidios políticos (25,9%), las masacres (17,8%) y las amenazas políticas (17,7%). Los sectores de mujeres más vulnerables según ocupación frente a todas estas modalidades de crimen (incluida la desaparición forzada), son en primer lugar las mujeres campesinas, seguidas por amas de casa, educadoras, estudiantes y activistas de derechos humanos. También las menores de edad constituyen uno de los grupos más vulnerables en este sentido (Cpdh, 2003).

En las regiones en las cuales se ha exacerbado el conflicto armado, las tasas de delitos sexuales oscilaron entre 12 y 81 casos (mujeres) y 1 y 19 casos (hombres) por cada 100.000 habitantes. En el caso de las capitales de los departamentos de Santander, Antioquia, Chocó, Risaralda, Valle, Cauca y Putumayo, exceptuando la ciudad de Cali y Medellín, las capitales presentaron unas tasas más altas que la tasa nacional y departamental, siendo Mocoa, Popayán y Quibdó las ciudades con las tasas más altas de delitos sexuales en las mujeres. (Instituto Medicina Legal, 2002) Otras realidades quedan ocultas o aparecen desdibujadas y gozan por tanto de impunidad.

Para enfrentar la situación de inseguridad y de violencia contra las mujeres, la Consejería ha adelantado los siguientes programas: Red de mujeres contra la violencia / Consejos comunitarios de mujeres, campaña de sensibilización y capacitación contra la trata de personas, programa democracia familiar y campaña: Ursula Iguarán - de regreso a la Tierra. Los programas adelantados por la Consejería no informan de los recursos, metas y planes de acción que vinculen a las diferentes instancias gubernamentales y estatales responsables de atender la problemática de violencia contra las mujeres. Se presentan pro-

gramas que focalizan algún sector de mujeres, pero sin articulación con otras instancias del Gobierno y del Estado, y sin una continuidad con programas anteriores, como el de Haz Paz. Programa en el cual el Estado y la cooperación internacional invirtió en capacitación de funcionarios del orden nacional y territorial, en prevención y en el desarrollo de redes

Además, el Gobierno colombiano no ha dado cumplimiento a las recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas de violencia contra la mujer; quien exhortó al Gobierno a que aumente los fondos a disposición de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía, entre otras cosas para el programa de protección de testigos, viajes, equipo de comunicaciones, seguridad y capacidad para reunir pruebas. La Relatora Especial alienta a la Unidad en su futura labor, indispensable para preservar el estado de derecho. Habida cuenta de la omnipresencia de la violencia sexual y por motivo de género en la sociedad colombiana, los conocimientos prácticos especiales que se necesitan para investigar, evaluar y perseguir de manera eficaz esos delitos y la persistente tendencia a marginarlos, la Relatora Especial insta al Fiscal General a que nombre un asesor jurídico (Relatora, 2001).

A dos años de Gobierno, los resultados son pobres en relación con la promoción de normatividad a favor de los derechos de las mujeres. A la fecha, el gobierno no ha presentado ningún proyecto o formulado normas a favor de la protección de sus derechos. Tampoco ha suscrito el protocolo facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer –Cedaw³ -, y no se ha reglamentado la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. En lo referente al fortalecimiento de la Consejería para la Equidad de la Mujer y otras instituciones, y a la gestión de recursos de diferente índole, la Consejería afirma: que "como dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene asignación de recursos en la Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2003, esto en razón a que al iniciar el año 2003, la Consejería se encontraba fuera de fun-

cionamiento y fue con el decreto 519 de marzo de 2003, que se reabrió y se le asignaron nuevas funciones". (Consejería, 2004, p.3). Asimismo, dice: que "aportan a las labores emprendidas por la Consejería principalmente los siguientes organismos, que tradicionalmente y en diferentes gobiernos han apoyado temas relacionados con género: Pnud, Acdi, Unifem, GTZ. Aeci" (Consejería, 2004, p 3).

Con la información obtenida de la Consejería no se puede afirmar sí existen nuevos recursos, si las acciones o programas que las agencias de cooperación desarrollan son solamente con instancias gubernamentales o con organizaciones no gubernamentales o sí son proyectos que se vienen realizando desde años anteriores. Asimismo, se revisó el presupuesto y el plan de inversiones de la Nación para los años 2003 y 2004, y no se encontró partidas para desarrollar programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las mujeres.

La actual política pública para las mujeres carece de una delimitación clara entre programas, proyectos y acciones. Da especial relevancia a estas últimas, sin considerar que éstas tienen la característica de desaparecer rápidamente en el tiempo, focalizar poblaciones y no tocar las causas estructurales de la situación de desventajas e inequidades para las mujeres. La transversalidad, como siempre dependiendo de la perspectiva y de la voluntad política, corre también el riesgo de convertirse en una buena justificación para no hacer más de lo que en apariencia se puede. La transversalidad necesaria tendría que definir las causas de la discriminación hacia las mujeres, y abordarlas de manera integral (Tribunal Mujeres y DESC, 2004, p.13). Por ejemplo, las políticas educativas y su relación necesaria con el mundo del trabajo; o la

3 El Protocolo es un mecanismo jurídico, adjunto a la Convención, que introduce aspectos no contemplados en ella. Está abierto a ratificación por parte de aquellos estados que ya lo hicieron con la Convención. Se dice que es opcional o facultativo porque los Estados no están obligados a ratificarlo. Se necesita porque los mecanismos existentes son insuficientes y no existen procedimientos específicos que contemplen casos individuales o violaciones extensivas de derechos humanos de las mujeres, con la posibilidad de obtener reparación.

relación entre las reformas políticas y sociales adelantadas en el presente gobierno y la ampliación y protección de derechos humanos de las mujeres; o la política laboral y el apoyo a las mujeres en sus roles reproductivos, o la relación entre la cultura sexista, el incremento de la preñez en las mujeres jóvenes, de las infecciones de transmisión sexual VIH/SIDA, la prostitución y la trata de personas.

En síntesis, a dos años de gobierno la política para la mujer es desarticulada, descoordinada, sus metas se encuentran por debajo de lo programado y de cubrir las expectativas y necesidades de las mujeres colombianas, y no dispone de recursos suficientes. La política continúa siendo residual dentro de las políticas económicas y sociales, y subsisten problemas críticos para las mujeres como las consecuencias del desplazamiento forzado, la violencia contra ellas, el desempleo, la impunidad, la falta de una respuesta institucional adecuada para la protección de sus derechos humanos y de programas de bienestar. La erradicación de la pobreza, la eliminación de las iniquidades y la construcción de igualdad de oportunidades para las mujeres no hacen parte de la agenda política y del interés del actual gobierno

BIBLIOGRAFÍA

- Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos – CPDH-, (2003), Informe Estadístico de Derechos Humanos, 2003.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2003), *Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo, Una política nacional orientada a la paz, la equidad y la igualdad de oportunidades*, Presidencia de la República, Bogotá, Colombia.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Repuesta de derecho petición interpuesto por la Corporación Casa de la Mujer, julio 2004.
- Contraloría General de la Nación, *Evaluación de la Política Social*, 2003. Colombia. Imprenta Nacional. Bogotá 2004
- Corporación Casa de la Mujer (2003), *¿Una Política Pública para las Mujeres?*, en: *El Embrujo Autoritario*, primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- Dane-Pnud, *La Perspectiva de Género: Una aproximación desde las estadísticas del Dane*, 2004, (contiene entre otros productos: *Análisis de género de la jefatura de hogar en Colombia*, con base en la Encuesta de Calidad de Vida ECV, 2003 y *Diferenciales salariales entre hombres y mujeres para las siete principales ciudades colombianas, 2000-2004*, con base en la Encuesta Continua de Hogares 2000-2003).
- Departamento, Nacional de Planeación –DNP (Sinergia) (2004), Informe al Congreso 2004, Álvaro Uribe Vélez, Presidencia, República de Colombia, Imprenta Nacional.
- Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, señora Radica Coomarswamy, Comisión de Derechos Humanos, 58º período de sesiones, E/CN.4/2002/83/Add. 3, marzo 2002.
- Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Forensis*, 2002, Imprenta Nacional, Bogotá, 2003.
- Sarmiento, Anzola Libardo, "Balance Social del Gobierno Uribe", en: *Caja de Herramientas*, año 13 No. 101 Bogotá, agosto de 2004.
- Tribunal Regional Mujeres y Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, Políticas Públicas en Colombia para las Mujeres, "Los diagnósticos como cortinas de Humo", 2004 (documento sin publicar).

Gobierno, niñez y madres comunitarias: Privatización en la atención

Servicio Colombiano de Comunicación
Instituto Latinoamericano de Servicios
Legales Alternativos, Ilsa



LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE NIÑEZ

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf) es la entidad que coordina el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. A su vez, es el responsable de las políticas sociales y de los programas de atención de la infancia y la familia. Desde comienzos de los años ochenta, las madres comunitarias se encuentran vinculadas a estos programas, en condiciones de gran vulnerabilidad, atendiendo, cuidando y educando la infancia ubicada en la franja de edades de los cero a los seis años, residente en los sectores urbanos y rurales más pobres del país.

En su evolución, el Icbf ha venido responsabilizando a las mujeres y a las comunidades de la gestión y ejecución de estos programas, descargando así su propia responsabilidad en la protección de la infancia. Para estas mujeres, vincu-

ladas como "trabajadoras solidarias"¹, "voluntarias" o simplemente "madres", levantar las nuevas generaciones, por su cuenta, sería obligación de su exclusiva competencia, habilidad y condición.

La política del actual Gobierno en torno a la infancia, en sus prioridades y aspectos más relevantes, se enmarca en esta lógica y en los procesos de descentralización y privatización.

El programa de gobierno de Uribe Vélez le señala al Icbf la función principal de especializarse en la formulación y dirección de las políticas para la niñez. A su vez, la ejecución de los diferentes programas se le confiarían paulatinamente, bajo la supervisión del Icbf, a las entidades territoriales y organizaciones comunitarias teniendo en cuenta sus diferentes grados de desarrollo institucional.

En este orden de ideas el Gobierno desde su inicio propuso promover la creación de res

¹ Ley 89 de 1988 y Decreto 1340 de agosto 10 de 1995.

taurantes infantiles preescolares, para atender niños pobres de 0 a 5 años cuyas madres no trabajen por fuera del hogar. Se prevé que dichos restaurantes serán manejados por madres comunitarias en forma cooperativa, y por ende las mujeres estarán vinculadas como microempresarias de la nutrición de los niños.

En concreto, advierte que se pretende "Organizar en cooperativas a 82 mil madres comunitarias para dar almuerzo y refrigerio a un millón 400 mil niños. Hoy lo reciben 900 mil. Así ampliaremos la cobertura, mejoraremos la productividad de los hogares comunitarios, podremos aumentar el monto de la beca a las madres y vincularlas al subsidio familiar"².

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), se reafirma el esquema de descentralización y privatización en relación con los programas del Icbf, pues éste "se especializará en la formulación y dirección de las políticas de niñez y la supervisión de los programas. La ejecución se confiará paulatinamente a las entidades territoriales y organizaciones comunitarias... Se evaluarán diferentes alternativas de administración a través de ONG... Se prevé que el esquema de supervisión sea contratado..."³. Los medios para generar información y medir impactos son responsabilidad de los municipios.

Para la construcción y sostenimiento de los Hogares Múltiples se señala que "concurrirán recursos de las cajas de compensación familiar, los gobiernos territoriales, la Nación, las comunidades y otras fuentes privadas"⁴.

Finalmente, se reafirma el propósito inicial del Gobierno de promover "figuras asociativas de carácter precooperativo conformadas exclusivamente por madres comunitarias, a las que se les ofrecerá capacitación... Estas organizaciones se constituirán en un mecanismo de gestión autónoma para la consecución de sus objetivos sociales y económicos y podrán ofrecer el servicio de restaurantes infantiles y escolares, entre otros".

En el contexto de las políticas en torno a la niñez y la familia del gobierno de Uribe, se menciona a las madres comunitarias como el grupo que debe constituir, conformar y organizar coo-

perativas, por medio de las cuales las mujeres asumen básicamente tareas nutricionales en los programas del Icbf que atañen a niñez. Las cooperativas son, entonces, la forma y mecanismo de economía solidaria del sector privado que entra a jugar un papel en las políticas sociales de atención a la niñez; y el Icbf, en la entidad estatal que dirige dichas políticas. Se trata de un esquema de descentralización y privatización, que en consecuencia promueve y vigila los programas y demás medios como las cooperativas.

DE MAL EN PEOR

Desde que en 1995 y 2001 el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hizo varias recomendaciones al Estado colombiano para mejorar la situación de discriminación contra la mujer y las condiciones laborales de las madres comunitarias, ningún gobierno, incluido el de Uribe Vélez, ni las instituciones responsables, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –Icbf– y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito –Dabs–, han avanzado en la definición de políticas dirigidas al reconocimiento de sus derechos.

Bajo el concepto de beca, una madre comunitaria recibía en el año 2000 una bonificación de \$134.442, mientras el salario mínimo legal era de \$260.000; en el año 2001 su bonificación fue de \$124.452 (salario mínimo vigente \$286.000), drástica reducción en relación con el año anterior⁵. En el 2002, fue de \$132.120, monto que no alcanzó ser numéricamente igual al del 2000. En el 2003 fue de \$153.000. Para el 2004 la bonificación represen-

2 Tomado textualmente de "Manifiesto Democrático; Los 100 puntos Álvaro Uribe Vélez". Punto 45. Se puede consultar en www.mineducacion.gov.co/documentos/Manifiesto_Democratico/pdf, p. 6.

3 Ver "Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) Hacia un Estado Comunitario, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2002, p. 147.

4 Ibidem, p. 148.

5 Es importante aclarar que a las madres comunitarias se les reconoce su bonificación por niño atendido. La figura jurídica es la de la beca, a través de la cual el Icbf proporciona a una familia para la atención de un niño, unos recursos, expresados y detallados en los rubros del presupuesto de un HCB. En estos rubros está contemplado el trabajo de la madre comunitaria.

ta la suma de \$161.070, siempre por debajo del salario mínimo legal vigente: \$360.000. Hay que aclarar lo siguiente: la reducción de la bonificación en el 2001 se debió a una pequeña disminución de niños atendidos, que de 15 se pasó a 13; pero las obligaciones, tareas y tiempo invertido siguieron siendo iguales para las madres comunitarias. A partir de ese momento los presupuestos anuales del Icbf han tenido como referente el número exacto de niños atendidos en cada departamento que oscilan entre 12 y 14. En el último año del gobierno Pastrana, o sea el 2002, hubo de nuevo un pequeño incremento en la bonificación en relación con el señalado para el 2001. El cálculo se realizó para 12 niños atendidos. En el 2003 y 2004, los incrementos no han superado el índice de la inflación y el cálculo está hecho sobre la base de 13 niños, número que actualmente prevalece en la mayoría de los hogares.

Es importante observar que el trabajo de la madre comunitaria es valorado muy por debajo de medio salario mínimo. Mientras en cuatro años el salario mínimo creció en unos 100 mil pesos: de \$260.000 pasó a \$360.000, la bonificación de las madres comunitarias sólo creció 27 mil pesos: de \$134.000 a \$161.070. Una cifra realmente irrisoria, si consideramos la inflación acumulada y si tenemos como referente el salario mínimo. Como a la madre comunitaria se le reconoce su bonificación según niño atendido, se puede afirmar que una mujer recibe en el año 2004, por la atención de un niño al día, la inverosímil suma de \$619. En el 2003 era de \$589. La diferencia: \$30. En términos reales, ese fue el incremento. Atención que supone una gran responsabilidad: cuidado integral durante más de 8 horas diarias, tareas físicas y pedagógicas. En estas condiciones se perpetúan las condiciones para que las mujeres que trabajan en las políticas de la infancia lo hagan sin dignas condiciones laborales, y permanezcan así por debajo de la línea de pobreza.

En relación con hogares comunitarios, en el año 2003 había 43.444 de tiempo completo y 17.732 de medio tiempo. Para el 2004 tenemos de los primeros un total de 42.905 y 17.601 de los segundos. Una disminución de 670 hogares en un año, que representa un poco más del

1%. En cobertura, esto significa 8.710 niños que ya no son atendidos en esta modalidad⁶.

Los aumentos de dineros para la nutrición no fueron significativos. En el 2003 el costo diario de alimentación por niño era de \$1.157. En el 2004 apenas era de \$1.192. El Icbf sólo incrementó en 35 pesos la ración de un niño al día.

Tampoco se ha avanzado respecto a la Seguridad Social. El Estado tiene una deuda pendiente con las madres comunitarias al no definir una política clara que garantice la atención de sus familias en condiciones dignas. El Decreto 047, que vincula a las madres comunitarias de manera especial al régimen contributivo, expresa que las personas que hacen parte del grupo familiar de la madre o del padre comunitario no serán afiliados al régimen contributivo, pues serán tenidos en cuenta como población prioritaria para la afiliación al régimen subsidiado y que "las madres comunitarias como trabajadoras independientes, podrán optar por afiliarse a su grupo familiar al régimen contributivo, caso en el cual deberán pagar por concepto de cotización mensual el equivalente al 12% de dos salarios mínimos vigentes"⁷. Una suma que en la realidad no pueden pagar las madres comunitarias, que reciben como bonificación menos de medio salario mínimo, por lo que sus familias quedan por fuera de las garantías del régimen contributivo.

Algunas de las razones que alega el Icbf para disminuir progresivamente las asignaciones es el déficit presupuestal y la crisis económica por la que atraviesa el Instituto. Esta crisis económica está ligada al achicamiento de la fuente principal de recursos del Icbf: Los aportes parafiscales⁸. Resultado de, por un lado, la evasión de las empresas en el pago de estos aportes, y por otro, la reforma laboral que impulsa el actual Gobierno y que motiva a los empresarios a

6 Ciertamente hay que anotar que hubo en el 2004 un leve incremento de mujeres trabajando en la modalidad de Hogares Múltiples, pero a la vez disminución en los Hogares Empresariales y en la modalidad FAMI.

7 Decreto 047 de 2000, artículos 17 y 22.

8 Estos aportes se pagan, de acuerdo a un porcentaje, de la nómina de trabajadores de las empresas; son los que nutren al ICBF (3%), Sena (2%) y Cajas de compensación (4%).

generar empleo sin pagar los parafiscales. El resultado: menos recursos para inversión social. El incremento del presupuesto del Icbf fue, en el año 2004, menor del 7%. Consecuencias directas: bonificación a las madres comunitarias en contradicción con los derechos laborales, cierre de hogares comunitarios, disminución de cobertura y deficientes condiciones para la nutrición y el cuidado de los niños y niñas y para el trabajo pedagógico, como ya se anotó.

A estas mujeres, el Estado les sigue violando el derecho al trabajo al negarles un salario mínimo, aún más, a vivir dignamente, aplazándoles todas las garantías de seguridad social. También relega los derechos de la infancia al reducir la cobertura y cerrar hogares, eludiendo los compromisos adquiridos al ratificar los pactos, convenciones y declaraciones internacionales⁹; así como las obligaciones dictadas por el Comité del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado colombiano en sus recomendaciones sobre la situación de las madres comunitarias, en 1995 y 2001¹⁰.

En términos generales se puede aseverar que, siguiendo los lineamientos del plan de desarrollo del gobierno de Uribe Vélez, se continúa con el proceso de reestructuración del Icbf, de descentralización y municipalización de los programas, sin inversión social que garantice los derechos de la población, en particular de la niñez y las mujeres. Se continúa con las privatizaciones, la supresión de servicios y el recorte de gastos de funcionamiento.

No existen datos precisos sobre la descentralización, pero si puede afirmarse que un primer paso es la desconcentración de poder del Icbf hacia sus regionales, además de la clara decisión de acelerar la descentralización pero sin que esto conlleve necesariamente la garantía de mayor inversión social, ni del Icbf ni de los municipios. El problema de la privatización por la vía de ONG, radica en que el manejo administrativo de los recursos pasa de las asociaciones de hogares o padres de familia a las ONG, restándole presencia y participación a las comunidades, sin que se garantice la eficiencia y transparencia.

Preocupa a las madres comunitarias y sus organizaciones, la sustitución de las asociaciones por ONG o empresas privadas para administrar el programa con criterios de lucro y ganancia, y no con el espíritu social y de solidaridad; el desmonte de las tarifas especiales en los servicios públicos domiciliarios; el incremento en los costos del impuesto predial al evaluarlos como centros educativos; el cobro del 4 por mil; la exigencia del pago de parafiscales por parte de las asociaciones de hogares que no son empresas; y la obligación de capacitarse para la formación de cooperativas de trabajo asociado. En relación con estas formas de economía solidaria, lo que preocupa a las madres comunitarias no son su filosofía y sus objetivos, sino que al ser impuestas perderían su rol de educadoras y socializadoras, además, al quedar por fuera de las actuales garantías de pertenencia al Seguro Social y al subsidio de pensiones, serían las cooperativas mismas las que asumirían estas obligaciones con sus asociados.

PROPONEMOS AL OÍDO DEL GOBIERNO Y DEL ICBF¹¹.

En el Documento "*Pronunciamiento público de las madres comunitarias*" suscrito el 14 de diciembre del 2003 por las organizaciones de madres co-

9 Constitución Política de Colombia (1991), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74/68, en vigor desde 1976) y recomendaciones del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley 51/81, en vigor desde 1982), Convención de Belem do Pará, y acuerdos de Beijing, Río de Janeiro y El Cairo.

10 Recomendaciones del Comité del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado Colombiano: "El Comité considera también que el Gobierno de Colombia debería: mejorar la formación de las «madres comunitarias» y regularizar su situación laboral, tratándolas a todos los fines como trabajadores empleados por una tercera persona" (1995). "El Comité reitera su recomendación de 1995 que el status de trabajo de las madres comunitarias debe ser regulado tratándolas como trabajadoras, para que tengan derechos a un salario mínimo" (2001).

11 IV Foro de Políticas Públicas para la Infancia y la Mujer, II Encuentro Nacional de Educadoras Comunitarias. Pronunciamiento del Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia de los Hogares de Bienestar (SINTRACIHOB), Asociación Nacional de Madres Comunitarias (AMCOLOMBIA), Asociación por la Defensa de los Derechos de los Hijos del Pueblo (ADDHHIP), Fundación de Apoyo Comunitario (FUNDAC). 14 de diciembre de 2003

munitaria, delegadas de las organizaciones de madres comunitarias de Bolívar, Cesar, Cauca, Boyacá, Nariño, Norte de Santander, Bogotá, Valle, Huila, Magdalena, Atlántico, Santander, Risaralda, Caldas, Quindío vinculadas a la Asociación de Madres Comunitarias por una Colombia Mejor (AmColombia), la Asociación Nacional por la Defensa de los Derechos de los Hijos del Pueblo (Addhip), el Sindicato de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia en los Hogares de Bienestar (Sintracihobi), las jardineras comunitarias del distrito capital de la Fundación de Apoyo Comunitario (Fundac), y el Comité Interinstitucional de los DESC de Educadoras Comunitarias, se propone lo siguiente:

- “Que se continúen implementado los Hogares Comunitarios como política gubernamental, con participación de las Madres Comunitarias que vienen trabajando en los mismos, con las garantías de 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 profesionalización.
 - Respecto a la seguridad social en salud, requerimos que como trabajadoras dependientes se incluya a nuestras familias en el régimen contributivo según lo establece la Ley 509 (parágrafo 2 del Artículo 4) y lo ratifica el Consejo de Estado (Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo dentro de una acción de nulidad parcial contra el decreto 047 del 2000; expediente No. 1510-2000).
 - Respecto a pensiones, solicitamos del Icbf apoyo decidido para que la entidad que administra el fondo de solidaridad pensional reafilie a todas las madres comunitarias, sin importar el tiempo que hayan dejado de cancelar su aporte mensual y continúen beneficiándose del subsidio establecido en el artículo 28 de la ley 100 de 1993 y especificado por el CONPES-2833 de enero 17 de 1996, cap. III.
- Respecto a la profesionalización, demandamos de parte del Icbf que se destinen los recursos necesarios para la formación profesional (formal, básica secundaria y universitaria) y el acceso a ella de todas las madres comunitarias, teniendo en cuenta la experiencia, conocimientos y saberes adquiridos con su práctica social en los Hogares Comunitarios.
 - Consideramos, no obstante algunas preocupaciones de algunas organizaciones, que la propuesta de Hogares Múltiples es 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 la madres comunitarias 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 se desmejoren 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.
 - Sus derechos a la seguridad social en salud y pensión, la estabilidad laboral y otras garantías.

- Nos preocupa que la propuesta de cooperativa, que nos convierte en microempresarias 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 que empezar a desarrollar el programa de cooperativas y la capacitación en las mismas, la dirección nacional del Instituto de Bienestar Familiar se pronuncie formalmente ante las Madres Comunitarias, respecto a las propuestas de cooperativas, sus lineamientos y estrategias para una discusión más a fondo con nuestra participación.
- De todas maneras, conscientes de que la formación de las cooperativas es un acto voluntario, cualquier decisión que se tome respecto a ellas y a los Hogares Múltiples no debe basarse en un proceso impuesto ni ir en perjuicio de las 79 mil madres comunitarias, y ser divulgada, mediante comunicación escrita y oficial del Icbf Nacional, para conocimiento y deliberación de todas las Madres Comunitarias.
- En relación a la cofinanciación del programa queremos resaltar que el principal responsable de la financiación es el Estado; por ello reiteramos lo estipulado en la Ley 89 del 88, respecto a los aportes parafiscales para su financiamiento y lo mencionado por el Acuerdo 021 de 1996. Solicitamos, igualmente información por parte del Icbf sobre los aportes de la cooperación internacional, y las posibilidades que tenemos las organizaciones de madres comunitarias a tener acceso a proyectos de la misma cooperación.
- Solicitamos al Gobierno nacional, a las autoridades locales, 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, para que garanticen el fortalecimiento del programa, los derechos de los niños, las niñas y sus familias y nuestros derechos como mujeres y educadoras comunitarias”.

Dimensión ausente:

Derechos de las personas mayores

Centro de Estudios e Investigaciones del Trabajo, Cestra
María Tila Uribe*



“... la tuvieron por una gran muñeca decrepita que llevaban y traían por los rincones, disfrazada con trapos de colores y la cara pintada con bollín y achiote....”.

Gabriel García Márquez.

“Como le sucedió a Úrsula Iguarán en este pasaje de “Cien Años de Soledad” las personas de edad avanzada que viven en nuestro país han sido asociadas a la decrepitud, disfrazadas, subsumidas y olvidadas en medio de la pobreza.... hablamos de mujeres y hombres en la cotidianidad de sus vidas; aquellos que vemos atropellarse al subir a un bus, que vemos pasar con un bulto a sus hombros, hacer filas para cobrar la pensión, deambular sin ton ni son, cargar a nietos y biznietos por las calles, llorar, reír o callar”¹.

La situación de discriminación, marginalidad y abandono de las personas mayores (P.M.) en Colombia, a pesar del aporte de esta población en la construcción de la sociedad y el país, del creciente protagonismo de sus grupos y organizaciones y de la urgencia de dar respuesta a una explosión demográfica mundial sin precedentes, incluida Colombia, es hoy una realidad innegable. La Carta Política establece un reconocimiento jurídico para las personas de la llamada Tercera Edad (T.E.): “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección de las personas de la T.E. y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria”².

* Directora Cestra.

1 “Vejez y Pobreza Urbana en Colombia”. Esperanza Trujillo Uribe, 2003. Investigación realizada por Cestra, apoyada en entrevistas, testimonios y vivencias de P.M., informaciones, fuentes documentales y bibliográficas; 641 encuestas a P.M. de Bogotá, Cali y Cartagena con 92 preguntas sobre temas que abordan la relación entre la vejez y su situación de pobreza, 176 páginas.

2 Artículo 46 de la Constitución Política de Colombia.

Sin embargo, la concepción socio-jurídica oficial, de marcada visión asistencialista, recreacionista y utilitaria, y la visión social con sus mitos y prejuicios, que ve el envejecimiento como sinónimo de capacidades disminuidas, inutilidad, improductividad e infantilismo, desdibujan o anulan el reconocimiento de los derechos de las personas mayores, sobre todo en sectores pobres, que son los mayoritarios.

En Colombia, las mujeres y hombres viejos, así estén en plenitud de sus facultades, vienen siendo afectados por estos factores, que muchos aceptan pasivamente por el desconocimiento de sus derechos y el acostumbramiento a la caridad. Esta política, además de costosa e insostenible, impide el desarrollo personal, la organización, aumenta la marginación y conduce a esta generación de viejos, y a las próximas, a mantener una mentalidad mendicante. A esto se agrega el equivalente de *improductivos* (así el término no deba referirse únicamente a los ingresos) que el modelo neoliberal les endilga, en contraste con los parámetros del "éxito económico" y su filosofía de "el que no produce no sirve". Quedan entonces las personas mayores (no solo de 60 sino de 30 ó 35 años a quienes ya se les deja por fuera del mercado laboral, en condiciones de aislamiento) excluidas de servicios, impedidas de una vejez activa y, por tanto, invisibilizadas ellas y sus derechos.

Ni el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006 ni las políticas del presidente Uribe, han representado avances relacionados con la población mayor. Por el contrario, la situación de las P.M. cuando no retrocede, como en el caso de los pensionados que veremos más adelante, continúa en una dimensión ausente, por la inexistencia de políticas integrales y las desigualdades en los sistemas de apoyo social: la población mayor carece de identidad, se asume que queda cobijada bajo el paraguas de familia, asuntos sociales o grupos poblacionales, con el rótulo de minusválidos o simplemente minorías. No hay reconocimiento que impulse la presencia de millares de exdirigentes y líderes comunales, sindicales, maestros de juventudes, técnicos, artistas y demás veteranos que aún tienen

mucho que aportar a las prácticas sociales; se desconoce y desperdicia la experiencia, el talento y los valores que las P.M. poseen. Si el Estado otorgara este reconocimiento tendría la responsabilidad de distribuir bienes y derechos de manera concreta, cuestión que se evade en el PND con el espejismo del fortalecimiento de los grupos poblacionales.

"Para la protección de la familia, la juventud y la niñez se impulsará un proyecto de Ley para clarificar las competencias de la nación y las entidades territoriales sobre la protección familiar. (...) La protección a la familia, la juventud y la niñez se llevará a cabo con la participación activa del Instituto de Bienestar Familiar (Icbf)"³. Ninguna referencia a las P.M.

Tal como se presenta el PND, la inclusión de la población mayor de 60 años es asimilada a un grupo especial que requiere asistencia social, pero no en su proceso de desarrollo ni en su especificidad cultural y étnica. Es decir, no parte de reconocer las inequidades existentes para las P.M. más pobres del país, e ignora la situación específica de los viejos desplazados⁴, entre ellos los afrocolombianos e indígenas⁵. No explora la posibilidad de encontrar las capacidades de las P.M., ni se responsabiliza por ello. No mejora su seguridad social, de salud o económica, ni propicia acciones decisivas que contribuyan a eliminar o siquiera a disminuir la violencia que en todos los ámbitos de la vida pública y privada padecen la mayoría de las P.M., situación generalizada que el Instituto de Medicina Legal ha alertado en repetidas ocasiones: "*en Colombia la violencia que sufren las P.M., en particular por agresión de los hijos, no ha sido visibilizada en*

3 Apartes del Componente del PND, Construir Equidad Social

4 A partir de 3.500.000 personas en condición de desplazamiento en los últimos 10 años y de acuerdo al porcentaje del 7% reconocido por el Dane como volumen relativo de población mayor en nuestro país las P.M. de 60 años y más desplazadas llegan a 210.000. (Estimativo de Cestra).

5 La comunidad Kankuama desplazada, por ejemplo, viene denunciando en diferentes medios el asesinato de 4 personas muy mayores, líderes de Cabildos Menores y otros Mamos mayores de 80 años en el lapso de los últimos 3 años, casos que han quedado en completa impunidad. Es de anotar que para las comunidades indígenas los Mamos representan la experiencia, el saber y son guías en el devenir de estas comunidades.

el ámbito público”⁶. Estos entre muchos otros problemas conocidos.

En la administración de Ernesto Samper, el programa Revivir de la Red de Solidaridad Social⁷ apoyó las iniciativas de la generación de ingresos. Este contenía un plan de empleo para las P.M. y recomendaba dar acceso a líneas de crédito para micro, pequeña y mediana empresa a través del sector solidarios y ONG, cuestión que no se plasmó en la realidad. En el siguiente gobierno, Andrés Pastrana, se congeló tal iniciativa. Y en el actual, como es de conocimiento público, el sistema de seguridad social ha venido desmontándose paulatinamente mediante sucesivas reformas constitucionales. Con la reforma del 2002 se modificó aquella propuesta con la decisión de suprimir el aporte obligatorio del Estado para ampliar la afiliación subsidiada al sistema pensional y se desestimuló la mitad de los aportes de solidaridad al subsidio de asistencia social.

El trabajo y el derecho al trabajo están íntimamente ligados a la dignidad de las personas. No se pueden subestimar los aportes laborales y funcionales que las P.M. han dado en el curso de sus vidas: existe una deuda social y económica con esta población. Para que las políticas y programas en su favor sean eficaces, deben formular objetivos claros y fijar plazos para su cumplimiento, así como asignar recursos económicos y humanos. De otra manera no se responde a la realidad, como sucede en este campo con el PND 2002-2006.

Antes de precisar otros puntos de interés, vale la pena hacer alusión a la ausencia de datos oficiales generales o desagregados, reflejo de una invisibilización estatal sobre esta población, lo que hace difícil comprender la problemática de las P.M. u orientar estrategias o servicios. No hay estadísticas fiables porque varían los datos según las fuentes y las fechas. El último censo nacional (1993) arrojó datos generalizados, no desagregados, de esta población. No hay indicadores de calidad de vida y desarrollo humano. Se desconocen datos sobre P.M. cabeza de familia, desplazadas o habitantes de la calle, así como las necesidades específicas de esta población. Exis-

ten en algunos municipios bases de datos, pero la información sobre utilización de servicios no es sistemática. Son pocos los estudios o investigaciones realizados. Para este documento nos hemos basado en la investigación realizada por el Centro de Estudios e Investigaciones del Trabajo, “Vejez y Pobreza Urbana en Colombia”.

Según estimativos del Dane, en mayo de 2003 Colombia tenía una población de 44.500.000 habitantes, de los cuales el 7,1%, o sea 3.159.500, aproximadamente, correspondía a personas mayores de 60 años: 1.642.940 mujeres y 1.516.560 hombres. Es pertinente tener en cuenta que las P.M. están ubicadas en grandes subgrupos, así como la proporción de pensionados con relación a su totalidad, pues de los 3.159.500 ciudadanos mayores de 60 años, se estima que 2.366.465 carecen de pensión. La característica más sobresaliente de la situación de las P.M. en Colombia es la pobreza.

En 1999 el doctor Olinto Rueda Plata, (Asesor Censos Dane) estimaba que «solamente el 9,3% de la población mayor de 60 años denominada *inactiva* estaba cubierta por la seguridad

Cuadro No. 1

El índice de envejecimiento (IE) es indicador de cambios en la estructura de la población según la edad y se define por la cantidad de personas de 60 o más años por cada 100 menores de 15 años.

En 1997 este índice fue de 20 mayores de 60 por cada 100 menores de 15. La proyección para el 2025 es de 54 P.M. por cada 100 menores de 15

Las tendencias de crecimiento de la población colombiana permiten prever que el volumen actual de P.M. se duplicará en los próximos 13 años y medio, mientras que la población total del país tendrá un crecimiento porcentualmente menor, tendencias que continuarán en años futuros.

Según proyección de Cestra, hay aproximadamente 210 mil P.M. víctimas del proceso de desplazamiento.

Las expectativas de vida de nuestra población, a pesar de la guerra y de las condiciones de pobreza, se traducen en 74,9 años para la mujer y 67,9 para el hombre, fenómeno que deriva evidentemente en un fenómeno claro de viudez femenina.

6 Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, (Vol.7, julio 2002)

7 Documento Compes 2722, 8/94

social. El 14% vivía en pobreza absoluta. El 8% eran personas discapacitadas mayores de 65 años, también en pobreza absoluta». El grupo mayoritario de P.M. en Colombia, que a simple vista identificamos a nuestro alrededor, son personas sin ingresos por pensiones, que se encuentran en estratos medios y bajos. Viven dependiendo de sus familias, son trabajadores del sector no formal o trabajadores independientes. La ausencia casi total de seguridad social evidencia derechos vulnerados de estas historias de vida que tienen el saber y el sabor de las gentes sencillas⁸. Las mujeres se encuentran más afectadas, ya sea por la ausencia de prestaciones o por la falta de atención en su vejez, porque esta generación dedicó su vida a los oficios domésticos, crianza de los hijos, atención a su compañero o a los enfermos en el hogar. En las políticas públicas no se ha tenido en cuenta la revalorización social del trabajo no remunerado que han realizado por décadas las mujeres mayores.

Quienes están en estado de indigencia son aproximadamente 800 mil mayores de 60 años (según la Contraloría General año 2000). La mayoría vive en las calles en condiciones infrahumanas. Algunos en instituciones oficiales, que cada día son menos y que no cumplen los requisitos mínimos de habitabilidad y calidad de vida. Otros viven de la caridad en casas religiosas⁹. Y hay otro tipo de indigencia invisible: las P.M. que deambulan buscando dónde dormir, qué comer y que viven de la caridad de amigos o personas conocidas.

El grupo de pensionados en Colombia se estima en algo más de 800 mil. De esta población, aproximadamente el 76% cuenta con una pensión equivalente al salario mínimo, que actualmente es de \$359 mil (US \$140), insuficiente para una vida familiar digna. Los pensionados de las Fuerzas Armadas son aproximadamente 210 mil, cuentan con regímenes especiales. Solo una minoría constituye el grupo de P.M. con recursos económicos, en los estratos 5 y 6.

La Ley 100 se emitió en desarrollo del artículo 48 de la Constitución. Conforme a ella, el sistema de seguridad social tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de las per-

sonas y la comunidad. Posteriormente, el sistema de pensiones fue privatizado y concentrado en unas pocas entidades. En junio de 2003, el actual Presidente propuso cambios sensibles en el punto 8 de su referendo, como la "limitación de pensiones y salarios de empleados públicos". El voto negativo expresó el rechazo ciudadano a las notables repercusiones que afectaban en forma grave a los pensionados. Sin embargo, esa inclusión refleja la intención neoliberal de colocar un techo o límite al monto de las pensiones y establecer una jerarquía en la Ley General de Pensiones respecto de las demás normas, intención a la que el Gobierno no ha renunciado. No valdrían acuerdos laborales existentes frente a lo establecido por ley como edad, monto y tasas de cotización (excepción de la fuerza pública: militares y policía).

Hoy, entre las reformas previstas para ser aprobadas por el Congreso, el Gobierno propone que se agregue el aumento de edades para la obtención de pensiones y se reduzca el monto de las actuales. Refiriéndose a los efectos de esta reforma, la Directora del Departamento Mujer de la CUT, Patricia Buriticá, dice:

“Al no estar en la fuerza de trabajo de manera permanente, las mujeres quedan excluidas de un sistema de cotización que premia solamente a las personas que se mantienen por un largo tiempo en ella. Al aumentar las semanas de cotización de mil a mil trescientas, los años de trabajo se convierten en 27 en promedio. Según estudios realizados, la vida laboral de las mujeres está en 16 años, lo cual significa una cotización real y posible de 768 semanas. Si hoy es difícil llegar a las mil semanas, ampliar este requisito convierte la pensión en un derecho inalcanzable. (...) Las reformas tien-

8 Programa Presidencial Derechos Humanos. Derecho de Petición código 334339. ¿Existe un sistema de protección y cuál es para las P.M. pobres no indigentes? R: El programa no dispone de recursos para ejecutar programas o proyectos a poblaciones específicas, como las P.M. pobres no indigentes.

9 Según estadísticas del Dane en el año 1997 existían 564 instituciones para el cuidado de las P.M.; 348 modalidad internado; 28 atención externa; 188 atención mixta. La capacidad de admisión era de 33.233.

den a deslegitimar el Estado Social de Derecho en el sentido de que aumenta la población objeto de subsidios y disminuye la población sujeto de derechos. Y quien no es sujeto de derechos pierde el ejercicio de la ciudadanía plena”¹⁰.

Del documento Ley 812 de 2003, Componente de Equidad extractamos el siguiente párrafo:

“Se mejorará el acceso y la prestación de servicios de salud en el Sistema mediante la reestructuración y capitalización de hospitales, la regulación de la entrada de instituciones prestadoras de salud al sistema general de salud, la promoción de mecanismos de acreditación para mejorar la calidad y la creación de redes de atención”. (PND. 2202-2006, Equidad Social).

Según la Ley 100, todos los habitantes deben ser beneficiados y tienen derecho a recibir un Plan Integral de Protección en Salud. En el año 2000, la Superintendencia de Salud manifestaba avances: aumento de la cobertura para la población en general y para los ancianos en particular. Pero la crisis del Instituto de Seguros Sociales y la tendencia marcada a la privatización han sido factores determinantes que limitan el acceso, la oportunidad y la calidad de los servicios por ejemplo, el cierre de los Centros de Atención Básica en los barrios implicó una reubicación para conseguir los servicios existentes, creando situaciones de atención deficientes y congestiones, lo que afecta a las personas de edad para quienes no hay atención diferenciada como en otros países. Una constante situación de angustia para estas personas es el suministro de medicamentos, pues deben comprarlos de su propio bolsillo. El cierre del Hospital de la Hortúa y del Hospital infantil, que ofrecía servicios también a las P.M., los ha afectado en Bogotá en materia grave. Además, se contempla la privatización de los hospitales de carácter nacional, como el Materno-Infantil, el Instituto Nacional de Cancerología y el Hospital Erasmo Meoz.

Como quiera que la salud es un negocio, solo tienen acceso a ella las P.M. que puedan pagarla. Los pensionados dependen del régimen contributivo. Queda la precaria medicina del régimen subsidiado para la gran mayoría de esta población. La ausencia casi total de seguridad social, el costo de vida en ascenso, el abandono familiar y su propia inestabilidad hacen que este sector quede prácticamente abandonado a su suerte, aumentando la pobreza extrema. Consecuentemente, las P.M. ubicaron las “angustias y preocupaciones” como primer factor de causa de enfermedad y deterioro de su salud emocional, por encima del factor edad¹¹.

A veinte años del Plan de Acción Internacional de las Naciones Unidas sobre Envejecimiento, conocido como Plan Viena, el mundo asume hoy nuevos compromisos con relación a los Derechos Humanos de las P.M. La Segunda Asamblea Mundial sobre envejecimiento, realizada en Madrid en abril de 2002, con la presencia y firma de 159 países, entre ellos Colombia, creó un nuevo marco de acción denominado Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento, o Plan Madrid 2002. Este Plan refleja una concepción socio jurídica más adecuada frente a las ideas asistencialistas, y detalla con claridad las líneas prioritarias que deben desarrollar y aplicar los Estados durante los próximos 25 años con relación a una de las poblaciones de mayor vulnerabilidad, las P.M.

Tanto el Plan Madrid como los principios de la ONU en favor de las personas de edad – independencia, autorrealización, atención, dignidad y participación¹², favorecen el acceso a los derechos humanos. Pero el actual Gobierno no los ha traducido en instrumentos legalmente vinculantes y por lo tanto no han generado acciones ni monitoreos ni orientan políticas nacionales sobre el envejecimiento y la vejez.

La Declaración Política y el Plan de Acción Internacional contienen 11 temas centrales y tres orientaciones prioritarias que precisan:

10 *Revista Cultura y Trabajo*, No. 49: Congreso de la CUT, Reforma Laboral.

11 Investigación “Vejez y Pobreza Urbana en Colombia”, Cestra, 2003

12 1991, Resolución 46/91

“Asegurar el pleno goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales promoviendo la aplicación de los convenios, convenciones y otros instrumentos de Derechos Humanos. Ofrecer oportunidades, programas de apoyo para alentar a las P.M. a participar o seguir participando en la vida cultural, económica, política y social y en el aprendizaje a lo largo de toda la vida”.

Otros puntos contienen una gama de aspectos relacionados con la salud, el desarrollo, el empleo, el acceso a la educación y capacitación, la discapacidad, las guerras internas y la erradicación de la pobreza. El Estado colombiano, garante de esos convenios, aprobó en cabeza del enviado del presidente Uribe la Declaración

Política y el Plan de Acción y asumió cinco compromisos (ver cuadro No. 2); es decir, que es políticamente responsable de las obligaciones que en materia de derechos humanos ha adquirido con la comunidad internacional y con la Conferencia Mundial de D.H. de Viena (parte I, párrafo 5, 1993).

El PND menciona futuras medidas de información masiva del Adulto Mayor a través de medios de comunicación, ampliación de cobertura en la Seguridad Social, atención a las P.M. y refuerzo de los servicios sociales, entre otros. Recogiendo las opiniones de grupos y organizaciones de P.M., de personas expertas y preocupadas por el tema, la política pública para la población mayor en el actual Gobierno es un compendio de buenas intenciones. Lo grave es que las promesas despiertan expectativas y como quiera que estas políticas no están concebidas como un proceso de cambio cualitativo y cuantitativo de los programas dirigidos a esta población, las P.M. se quedarán a la espera de que se suplan las necesidades históricamente aplazadas y se reparen las inequidades socioeconómicas generadas por la vieja estructura política al igual que las injusticias culturales, producidas por los prejuicios y mitos de la sociedad.

Las recomendaciones que los actores mencionados anteriormente puedan hacer en torno a estas situaciones se multiplican teniendo en

cuenta su diversidad. Sin embargo, hay un clamor que unifica y es que las prioridades dadas a la visión de la Seguridad Democrática dejan poca esperanza para que el actual Gobierno piense en las P.M. Queda la confianza en la organización, para que los derechos humanos de esta población dejen de ser una dimensión ausente y se conviertan en realidad.

Cuadro No. 2

II Asamblea Mundial Sobre Envejecimiento, Madrid 2002

La intervención de Colombia (Madrid, 11.04.2002) destaca:

- Necesidad de atender el desafío del envejecimiento poblacional.
- Acciones desarrolladas, pese a la ausencia de una política estatal que considere las implicaciones del envejecimiento demográfico en perspectiva.

Compromisos iniciales de Colombia:

1. Fortalecimiento de política de pre-retiro, fomento de productividad de las P.M., con énfasis en creatividad y desarrollo humano.
2. Ampliación de la cobertura de la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales.
3. Conformación de una comisión intersectorial para promover, defender y garantizar los derechos de las personas A. M.
4. Formulación de política pública con proyección a largo plazo, y en la que se involucra todo el estado colombiano.
5. Presentación de solicitudes de cofinanciación de proyectos para fortalecer estrategias y programas (derivados de la política pública).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HelpAge International

Documentos sobre Envejecimiento y Vejez

Plan de Acción Internacional sobre envejecimiento 2001

Plan de Acción Internacional sobre envejecimiento, Madrid 2002

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD

Informe de desarrollo humano para Colombia 1999. Editores Tercer Mundo DNP; PNUD.

Colombia, Fuentes de Gobierno

Programa Revivir, Red Solidaridad Social.

Documento Compes 2722,8/94.

Componente PND. Ley 812 de 2003. construir Equidad Social.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane.

Censo Nacional de Población 1993.

Encuesta de calidad de vida 1997.

Encuesta Nacional de Hogares, septiembre 1990 a 2001.

Colombia, otras fuentes

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo. Editorial impresión Escáner gráficas, diciembre 2002.

Centro de Estudios e Investigaciones del Trabajo -Cestra-

Plan Consulta Fase Uno. 1999.

Investigación "Vejez y Pobreza Urbana en Colombia" . 2003.

"Documentos Ocasionales", 1 a 5, 2001-2004.

Latinoamérica

Revista "Tercera Edad y Desarrollo", Nos. 14 y 15, año 2003.

Proyecto de Ley del Adulto Mayor, Bolivia.

Proyecto de Ley del Adulto Mayor, Perú.

Boletín No. 55, 2004. "Destinar Recursos en los Adultos Mayores es una Inversión para el Desarrollo", Chile.

Más que invisibles

Derechos homosexuales, bisexuales y transgeneristas

Germán Humberto Rincón Perfetti*



INTRODUCCIÓN

Recientemente el tema de las orientaciones sexuales e identidades de género no mayoritarias, comienza a ser considerado un tema de derechos humanos a nivel internacional¹. En Colombia solamente hasta la Constitución Política de 1991 se introdujo el tema a través del derecho al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y el principio de la dignidad humana.

Lo anterior se explica, en parte, porque los temas de la sexualidad han sido considerados como triviales y secundarios a nivel político y jurídico, en tanto se asocian a la vida privada de las personas. Dicha concepción se refuerza en épocas de confrontación armada y crisis económica y debilita su inclusión en las agendas públicas.

Prueba de ello es que en Colombia no existe a nivel nacional, departamental ni local, políticas

públicas en educación, salud, seguridad social, que traduzcan los derechos de mujeres lesbianas, hombres homosexuales y personas bisexuales y transgeneristas en planes y proyectos.

Si bien la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones, lo ha hecho únicamente a nivel particular, lo cual si bien ubica a Colombia en un lugar destacado en la región, habría que precisar que dichos pronunciamientos se limitan a casos individuales y no existe ningún desarrollo a nivel legislativo, ni gubernamental.

En este contexto, es usual que las mujeres lesbianas, los hombres bisexuales, las personas bisexuales y transgeneristas, no tengan una fuerte convicción sobre sus derechos, no se sientan sujetos de los mismos, desconozcan los meca-

* Abogado. Activista homosexual.

¹ Por primera vez en el año 2004 el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, presentado en Ginebra en el 60º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, incluyó a los homosexuales dentro de otros grupos vulnerables

nismos de denuncia y cuando lo hacen encuentran alta resistencia por parte de las entidades para recibirlos.

AUSENCIA DE DESARROLLOS LEGISLATIVOS

La primera vulneración es la omisión legislativa que impide el ejercicio de la ciudadanía en forma plena. En el 2002 se tramitó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 043, por el cual se reconocían las uniones de parejas del mismo sexo, se establecía su registro, un régimen patrimonial, la cobertura de seguridad social en salud y pensión, los derechos sucesorales, el otorgamiento de subsidios, alimentos mutuos y se establecía el principio de no discriminación.

El proyecto de ley encontró respaldo en sectores de la academia y los medios de comunicación², y algunas entidades estatales como la Defensoría del Pueblo, el Viceministerio del Interior y Justicia y la Personería de Bogotá, que emitieron conceptos favorables; con base en el derecho comparado y en planteamientos constitucionales, concluyeron la pertinencia del trámite³.

No obstante, el entonces Ministro de Justicia, Fernando Londoño hizo pública la oposición del gobierno⁴. Adicionalmente, el 26 de agosto de 2003 el funcionario se hizo presente en el Senado para servir de estandarte a la posición del Gobierno para archivar el proyecto. Unida a la presión gubernamental y a la ejercida por la Iglesia católica, senadores y senadoras que apoyan al gobierno, del Partido Conservador y algunos liberales votaron una proposición sustitutiva, votada por 55 votos contra 32 para el archivo del proyecto de ley⁵.

Uno de los argumentos que se presentó en el debate de este proyecto fue de tipo presupuestal, afirmando que la afiliación de parejas del mismo sexo al Sistema de Seguridad Social creaba costos adicionales para el Estado colombiano. Este argumento demuestra no sólo la poca información sistemática que hay sobre el tema, sino la escasa voluntad política para darle

legitimidad por parte del Estado. Un indicador de ello es la ausencia de pronunciamientos por parte del Ministerio de Protección Social.

Ante esta ausencia legislativa, de políticas gubernamentales y de mecanismos de defensa judicial, la Acción de Tutela aparece como el único y más eficaz mecanismo de protección de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el país. De ahí la preocupación ante la propuesta gubernamental de recorte de este mecanismo, pues si bien gran parte de las acciones planteadas por estas personas tienen que ver con el derecho a la libertad, se siguen presentando vulneraciones al derecho a la educación, seguridad social, trabajo, formar una familia, que son aquellos contra los que procede el recorte propuesto⁶.

- 2 Abril 29 de 2003 Carta dirigida por la Junta Directiva de la Sociedad Colombiana de Sexología a los Senadores Piedad Córdoba y Carlos Gaviria. Bogotá.
Algunos artículos de prensa a favor del Proyecto de Ley:
Editorial periódico. "Gays: un debate inconcluso", en: *El Tiempo* agosto 28 de 2003.
Columna de opinión. María Jimena Duzán. Agosto 25 de 2003. "¿La familia Ingalls?", en: *El Tiempo*. Columna de Opinión.
Otty Patiño. Agosto 30 de 2003. "¿Al clóset?", en: *El Tiempo*, Columna de Opinión.
Jenny Manrique, marzo 23 de 2003, "Padres y madres al cuadrado", en: *Vanguardia Liberal*.
Redacción de *El Tiempo*, agosto 19 de 2003. "Tres ex presidentes apoyan la unión de parejas del mismo sexo".
El Tiempo, 1/12, diciembre 8 de 2002. "Por una Colombia Incluyente" Aviso de prensa suscrito por intelectuales, políticos, ONG colombianas. Columna de opinión. Óscar Collazos. Agosto 28 de 2003. *El Tiempo*. QUINTA COLUMNA. "Ganó la intolerancia"
- 3 María Margarita Zuleta González. Octubre 11 de 2002. Viceministra de Justicia y del Derecho. Concepto.
Juan Fernando Jaramillo Pérez. Septiembre 3 de 2002. Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales. Concepto de la Defensoría del Pueblo.
Herman Arias Gaviria. Noviembre 29 2002. Personero de Bogotá D.C. Por una Colombia igualitaria y equitativa. Concepto.
- 4 Caracol Radio. Sábado 23 de agosto de 2003. El Gobierno se opone a proyecto que legaliza unión entre homosexuales. Intervención del Ministro del Interior Fernando Londoño Hoyos en diálogo con 6 A.M. fin de semana
- 5 Gaceta del Congreso. Año XII No 484.
Marzo 18 de 2003. Carta del presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia Monseñor Pedro Rubiano dirigida a los Senadores de la República. Referencia de correspondencia SPEC 13876/03. Bogotá.
- 6 Sentencias de tutela de la Corte Constitucional: T-594 de 1993, T-539 de 1994, T-097 de 1994, T-SU 476 de 1997, T-268 del 200, T-618 de 200^o, T-435 de 2002, T- 808 de 2003, T-301 de 2004.

LA MILITARIZACIÓN DE LA VIDA COTIDIANA

A nivel mundial se ha demostrado que en épocas de crisis y militarismo los grupos marginados son culpabilizados y atacados, entre ellos los homosexuales, transgeneristas y bisexuales, aumentan así los delitos homo fóbicos. Esto se debe, en parte, a que las tesis militaristas alimentan un clima de fundamentalismo que perpetúa el heterosexismo, sistema en el cual la masculinidad y la feminidad se definen a partir de normas rígidas de género⁷. Esta ideología autoritaria se convierte en un potenciador o justificante de represión, de expresiones no hegemónicas, en este caso la diferencia sexual.

En esa medida la política de seguridad democrática predominantemente militarista, fortalece los imaginarios de hombres masculinos, frente a los imaginarios irreales de hombres gay asociados con lo femenino y legitima o justifica de paso las violaciones de Derechos Humanos de esta población, por los menos por parte de la fuerza pública.

El presidente Uribe, durante el XXXII Consejo Comunal de Gobierno en el sur de Cesar, se refirió a la guerrilla utilizando términos de "voces melifluas, afeminadas... que hablen como mujeres firmes o como varones definidos". Discurso que pretendía humillar y descalificar al adversario homosexualizándolo.

VIOLENCIA EN LAS CIUDADES

Desafortunadamente no hay datos ni estadísticas exactas sobre la violencia contra homosexuales, debido a la subvaloración del tema y también a la minusvaloración social, administrativa y policiva. La orientación sexual no hace parte de las estadísticas vitales, por lo que no se puede establecer con certeza cuántas de las muertes violentas corresponden a personas lesbianas, bisexuales, gays y transgeneristas.

En las ciudades de Medellín, Cali, Bucaramanga y Bogotá⁸ los propietarios(as) de establecimientos de homosocialización reportan la

práctica de buscar hombres homosexuales en estos lugares, a través de señuelos para ingresar a sus residencias, en algunas oportunidades para sacar fotografías que luego se utilizan para extorsionar, y en otras para apuñalarlos, quitarles los genitales, torturarlos, darles "lecciones" y, por último, quitarles la vida.

Otro caso de violencia en las ciudades que merece atención fue la contramarcha organizada por los "cabeza rapadas" en la ciudad de Bogotá el 27 de junio de 2004, fecha en la cual se desarrolló la marcha de la ciudadanía de mujeres lesbianas, hombres homosexuales, personas bisexuales y transgeneristas. Se resalta que es la primera vez que ocurre en el país un evento de estas características, no obstante haberse llevado a cabo desde hace ocho años y con divulgación pública de las marchas.

Sin duda alguna en la medida que las orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas se hacen más visibles aumentan los niveles de agresión y vulneración de derechos de estas personas.

ACOSO POLICIAL

Personas propietarias de los lugares de homosocialización en Bogotá⁹ y también hombres gays en Medellín, Bucaramanga y Santa Martha han reportado acoso policial en lugares de encuentro como discotecas, restaurantes y sitios públicos. Estas personas dan cuenta de que este tipo de acoso disminuyó a partir de la Constitución Política de 1991 y se ha reactivado en el último año.

Otros casos que merecen ser citados se han presentado en las ciudades de Medellín y Santa Marta, donde la fuerza pública ha exigido el desalojo de los puentes ubicados en la Avenida Oriental o en la Bahía, sitios de encuentro de hombres homosexuales y personas transgeneristas.

8 Reunión llevada a cabo el lunes 2 de agosto de 2004 en la Avenida 32 No 14-46.

9 Cfr. Ibidem

Sobre el caso de Santa Marta, la Corte Constitucional se pronunció mediante la sentencia T-301 de 1994. Esta sentencia constituye un indicador de que en el país existen vulneraciones a los derechos humanos por la sola razón de existir públicamente como homosexual, y de que algunas personas ya se atreven a denunciar. Cabe anotar que en los casos de Medellín y Santa Marta las acciones fueron presentadas por personas profesionales y activistas del movimiento de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas, a diferencia de la mayoría, quienes no se atreven a denunciar porque mantener oculta su orientación sexual constituye un factor de seguridad.

ESTATUTO DE ALTERNATIVIDAD PENAL

Dentro del Estatuto de Alternatividad Penal presentado por el Gobierno al Congreso, no se encuentran formas para que las familias de personas transgeneristas, mujeres lesbianas y hombres homosexuales, cuyas vidas han desaparecido en manos de los grupos paramilitares, puedan saber la verdad de estos crímenes, producidos por el odio y rechazo a su condición. En consecuencia, tampoco existen medidas para hacer justicia frente a las violaciones cometidas, ni formas de reparación desde lo simbólico, lo material y lo económico.

Esta ausencia permite que agresiones a muchas personas lesbianas, transgeneristas y gays, como violaciones sexuales, expulsiones, amenazas, apropiación de bienes, mensajes de odio, avergonzamientos públicos, queden en la impunidad o subregistradas bajo otras categorías¹⁰.

Ante estos pocos, pero no menos dramáticos casos, preocupa sobremanera, la omisión estatal ante los crímenes de odio cometidos contra personas homosexuales, quienes tienen en la vulnerabilidad y discriminación, la peor arma para la impunidad.

RECOMENDACIONES

El Estado Colombiano debe definir junto con los grupos afectados las políticas públicas (leyes,

decretos, planes de desarrollo) que atiendan las necesidades de hombres homosexuales, mujeres lesbianas, personas bisexuales y transgeneristas, y tomar medidas eficientes y efectivas en contra la discriminación.

El Gobierno Nacional debe contar con estadísticas e informes de derechos humanos que desarrollen indicadores sobre la situación de hombres homosexuales, mujeres lesbianas, personas bisexuales y personas transgeneristas.

El Gobierno Nacional debe incluir formación sobre derechos humanos de hombres homosexuales, mujeres lesbianas, personas bisexuales y personas transgeneristas a cuerpos militares y policiales en todas sus jerarquías y escuelas de estudios preparatorios para iniciar o ascender.

El Gobierno y sus representantes deben evitar cualquier tipo de agresión utilizando terminología o símbolos asociados con los imaginarios colectivos y con los cuales se descalifica y satiriza a hombres homosexuales, mujeres lesbianas, personas bisexuales y personas transgeneristas.

10 Informe sobre derechos humanos elaborado por la ONG Diversidad Humana. Barrancabermeja marzo de 2004, circulado por la red electrónica de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas vinculados al proceso de Planeta Paz Sectores Sociales Populares por la Paz de Colombia. Según este informe, las AUC en el Magdalena Medio y la ciudad de Barrancabermeja ponen plazo a las personas para salir de los territorios que controlan y las consideran no aptas para vivir en sociedad. Establecen códigos de moralidad según los cuales es sucio e inmoral ser homosexual. Estas personas son extorsionadas y algunas han sido obligadas a pasearse por las calles del barrio con un letrero que dice "soy marica", para producir su vergüenza social.

Política cultural en tiempos de Uribe

Patricia Ariza*



En los sombríos tiempos que corren en el país y en el mundo, cuando todo lo reconocido parece querer medirse cuantitativamente por su virtual precio en el mercado, la cultura tendría que volver a ser el referente fundamental para otorgar dimensión humana a las relaciones sociales.

En todos los sistemas que ha conocido la humanidad, la política se expresa desde el autoritarismo o desde la solidaridad. El autoritarismo se basa en las jerarquías y la solidaridad en las relaciones de vínculo. No deja de ser paradójico pero común que en los regímenes autoritarios se busque de manera particular controlar y eliminar los lazos solidarios que se construyen y expresan en los movimientos sociales y culturales.

LA CULTURA

La Cultura, como dice el poeta africano Amilkar Cabral, está hecha de las respuestas que los pueblos dan a las crisis. Y es precisamente la solidaridad humana la que ha posibilitado enfrentar colectivamente las crisis.

Ahora nos quieren embaucar en la más antihumana de las doctrinas que impone la sacralización del mercado sobre el trabajo, la cultura, la memoria y el arte.

Desde el neoliberalismo, que es su sustento filosófico y político, se pretende imponer un discurso que busca invertir los significados del

* Patricia Ariza. Dramaturga, directora y actriz. Fundadora con Santiago García del Teatro La Candelaria y de la Corporación Colombiana de Teatro.

universo simbólico, apropiándose de manera perversa de nociones que tuvieron sus orígenes en la solidaridad humana, como son las nociones de democracia, comunidad, convivencia, equidad y participación. A esas nociones se las ha despojado de su carga simbólica para resignificarlas en un discurso instrumental, mercantilista y vano.

El neoliberalismo valora la producción y el talento en tanto que pueda venderse en el mercado o contribuya a la "dosis" social de condicionamiento para la "convivencia". Una convivencia con y para el mercado. A partir de la tesis de que todo tiene valor económico, se pretende que el conocimiento y la creatividad ingresen al estatuto de las mercancías. Y para ello es necesario contribuir a bajarle la intensidad a los conflictos sociales, no desde sus soluciones estructurales, sino desde la disminución de la capacidad de protesta de los sectores populares, especialmente de los jóvenes.

Por eso, se disminuyen cada vez más los presupuestos para la creación artística y se orientan a proyectos culturales para "la convivencia".

COLOMBIA

Colombia es un acumulado territorial y humano mestizo. Habitamos en uno de los territorios con mayor biodiversidad del planeta y nos expresamos también de manera diversa. Este acumulado cultural surge de las respuestas que los colombianos y colombianas han tenido que dar a las crisis acumuladas y, como dice Paul Oquis, no resueltas. Durante siglos, el país encomendero y patriarcal del centro y de los privilegios, excluyó regiones y culturas que hoy son precisamente llamadas "zonas de conflicto".

SALIDAS CON EL TRABAJO HONRADO

La falta de oportunidades para encontrar salidas dignas con el trabajo honrado y la imposibilidad de expresarse políticamente por fuera del los dos partidos tradicionales, durante la segun-

da mitad del siglo XX, llevó a los colombianos y colombianas de las regiones, y a los pobres de la periferia urbana, a abrir caminos diversos, por fuera de la institucionalidad, para transitar por los atajos.

Eso y no la llamada "cultura de la violencia" que parece, según los forjadores de esta tesis, una especie de "esencia" del ser colombiano, explica el surgimiento y desarrollo de la economía ilegal e informal y del narcotráfico. Explica por qué los colombianos y colombianas, particularmente en las regiones, tuvieron que vivir por fuera de las normas y de las instituciones, a veces, a pesar de las instituciones, para sobrevivir y participar en política. Algunos de estas respuestas han sido de carácter extremo, "a las malas" como en el caso de la insurgencia.

Estos atajos explican de otra manera, desde la cultura, el surgimiento de saberes narrativos por fuera de la academia que han ido fabulando el Gran Relato que nos narra y nos define como periféricos y errantes, pero también como fundadores y creadores. Los creadores de esos saberes son, entre muchos otros y otras, García Márquez, Laura Restrepo, Martha Cecilia Vélez, el Teatro La Candelaria, Enrique Buenaventura y William Ospina.

Podría decirse que a la gente le ha tocado, también en la cultura, resolver sus asuntos como puede. A veces, como en el caso de los artistas, como quieren, pero pagando por ello costos altísimos, como en el caso del Teatro la Candelaria.

LA DIÁSPORA

Eso explica, por ejemplo, que una obra que nos narra y narra la insaciable búsqueda cultural fundante y refundante de la periferia como es *Cien años de soledad*, haya tenido que ser primero reconocida y editada en el exterior y que su autor, Gabriel García Márquez, haya tenido que vivir durante gran parte de su vida grandes dificultades, hasta que finalmente encontraron los dos, él y la novela, un grupo editorial en Argentina que le otorgó, por fortuna, el merecido reconocimiento. Con seguridad existen en Colombia

otros y otras García Márquez que no han encontrado editor. Este ejemplo ha sido y es multiplicado ahora en el país en cientos de casos en el arte y en la ciencia. Al punto de que a estas alturas podemos hablar de una verdadera diáspora que ha alejado el país hacia el exterior, hasta ahora la octava parte de su población. Cinco millones de colombianas y colombianos se han ido en búsqueda de mejores oportunidades, algunos asilados por su pensamiento diverso, muchos de ellos y ellas creadores y científicos

LAS RUTAS DEL NARCOTRÁFICO

El desarrollo de las rutas del narcotráfico y su posterior expansión y penetración en múltiples espacios de la vida nacional, incluyendo en particular viejas y nuevas élites, solo se explica, de un lado, por la demanda y complicidad de los países consumidores de Europa y Estados Unidos. Pero no solo por eso; también por la exclusión tradicional interna en Colombia que hace que miles de personas encuentren, a veces a su pesar, salidas en el cultivo y la exportación de drogas de uso ilícito. O en el caso de la cultura, salidas a la periferia.

GEOGRAFÍA DE LA GUERRA

A la mayoría de colombianos y colombianas les ha tocado sobrevivir en la informalidad y en el abandono institucional por parte del Estado. A muchos lugares apartados del centro, la "modernidad" les ha llegado en forma de guerra y de medios de comunicación. Su "reconocimiento" nacional geográfico, social y cultural se ha dado a través de combates, atentados o masacres que hacen que su existencia anterior marginal y aislada pero "pacífica", de pronto, se vuelva turbulenta y noticiosa. Pueblos culturalmente inéditos como San Vicente del Cagúan, Ralito o La Gabarra, de los que se desconocía su existencia, adquieren de repente renombre porque se convierten en "escenario del conflicto".

La democracia se desarrolla en la tensión permanente entre la institucionalidad y la sociedad. La separación total entre la institucionalidad y la sociedad ha generado un autismo muy peligroso de los dos lados. Las instituciones desarrollan sus programas y metodologías, a veces de manera grandiosa pero solitaria, de espaldas a las demandas sociales atendiendo más a modelos externos que a las demandas internas.

PROPUESTAS DEL ESTABLECIMIENTO

El abandono institucional a las culturas que nos conforman, a las regiones y a las personas y sus respuestas desde la marginalidad y la periferia han generado profundos desórdenes sociales que se expresan, entre otras cosas, en la guerra y en la violencia. Para intentar solucionar este "desorden", consecuencia de la exclusión, han surgido por parte de representantes del establecimiento algunas propuestas para enfrentar la crisis. Vamos a mencionar solo tres de las más relevantes:

Una, acudir al aconductamiento mediante la "cultura ciudadana" (Antanas Mockus). Dos, la "modernización urbana" desde el manejo de las ciudades de manera "gerencial" (Enrique Peñalosa). Y tres, el orden autoritario para acabar la guerra y la violencia desde la militarización del país (Álvaro Uribe Vélez).

EL PRESIDENTE IRACUNDO

Este último quiere regir nuestro destino desde el modelo explícitamente autoritario. A ese modelo se le ha unido un sector importante del establecimiento y de las capas medias que consideran que la solución a las crisis nace de la aplicación, esta vez a fondo, de medidas impositivas y del ejercicio pleno de la "autoridad". Este modelo es alimentado de manera generosa por los Estados Unidos que necesita un peón de brega en el continente que en determinado momento pueda servir de punta de lanza contra los países vecinos (Venezuela).

Uribe lidera de manera furiosa un Estado en proceso de desmantelamiento económico pero de crecimiento "institucional" y publicitario, en el cual la ciudadanía es lo menos importante, ya que en el estatuto ciudadano neoliberal se la valora por su capacidad de integrarse o no al mercado. O, en el caso de la cultura, por su nivel de contribución al aconductamiento.

TRES DISCURSOS NEOLIBERALES

Tanto el discurso de Mockus, como el de Peñalosa y, en particular, el de Uribe, alimentan la "separación" entre lo cultural y lo político, pues los tres se basan en la desactivación permanente de toda oposición, que es, o debería ser, la esencia de la democracia. En los tres discursos se hace una magnificación de las obras del gobernante, se sobredimensiona el Estado y se desmantela la legitimidad de las organizaciones sociales; se hace tabla rasa de las singularidades de los habitantes y de los grupos sociales y se les reduce a "categorías" masificadoras como "ciudadanos" o "beneficiarios". A este discurso le molesta la existencia de pensadores independientes.

La cultura es una noción multidisursiva. Su sentido depende de los intereses de quien enuncia el discurso. Para unos es como una esencia engastada en objetos y museos a la que sólo pueden acceder redes de "iniciados". Para otros, es todo lo que se ha construido, pensado e imaginado en Occidente.

NOSOTROS Y OCCIDENTE

La cultura en América Latina tiene raíces anteriores a Occidente, pues incorpora la memoria y las cosmovisiones de los pueblos indígenas y afrodescendientes que están en nosotros; y tiene un devenir que nace del (ahora) mestizo que somos. Un devenir que es una cosmovisión compleja por cuanto no intenta, para nada, prescindir de Occidente, pero tampoco acepta que se nos reduzca a sus fronteras.

Nuestro mestizaje tiene una relación complejísima con la contemporaneidad, con la cultura y con el territorio. Los colombianos y los latinoamericanos, hombres y mujeres, no podemos ser entendidos sin Occidente, pero tampoco sin el territorio. Podríamos ser definidos de muchas maneras, pero sobretodo en tanto habitantes y moradores de este territorio.

EL ARTE Y LA CULTURA EN TIEMPOS DE URIBE

Antecedentes

El debate sobre las políticas culturales en Colombia es un asunto reciente. Las primeras propuestas de crear una instancia cultural nacional con un presupuesto digno, surgen al interior de los debates culturales promovidos por el Movimiento del Nuevo Teatro en los años setenta. De ahí el periodista y parlamentario comunista Manuel Cepeda, asesinado con otros tres mil militantes de la Unión Patriótica, lanzó, desde la Cámara de Representantes, la propuesta de crear el Ministerio de Cultura que fue acogida por el gobierno de Ernesto Samper. Este ministerio se creó en 1998 y se le asignó el mayor presupuesto con que han contado las políticas públicas en Cultura. Hoy, en tiempos de Uribe, el Estado ha culminado de reducir dicho presupuesto a la mitad, y la participación democrática del movimiento cultural en el diseño de las políticas culturales casi a cero.

Presupuestos

Según el profesor Carlos Mignana, músico e investigador de la Universidad Nacional, en su conferencia sobre Políticas Públicas en Educación Artística: "se ha ido reduciendo el presupuesto en forma sistemática y, en pesos constantes, el Estado gasta hoy menos de la mitad de lo que gastó en 1998. Se reduce cada año la planta de personal. Por ejemplo, recientemente el Estado se ahorró más de cuatro mil millones de pesos anuales en sueldos, con la eliminación de la Orquesta Sinfónica Nacional; sin embar-

go, los gastos en personal aumentaron este año en seis mil millones de pesos en contratos externos, mientras que la planta de personal está más reducida y sin músicos. Los presupuestos totales, además, para justificar que se está invirtiendo en arte y cultura, se inflan incorporando programas e inversiones que no son propiamente del Ministerio, ni tampoco permanentes, como los diez mil millones del Banco de la República con su plan de Lectura y Bibliotecas o los dos mil millones del Plan Colombia para el Plan Nacional de Música para la Convivencia.”

Hay dos maneras de ver la política cultural en los tiempos de Uribe. Una, desde la especificidad cultural, si es que hubiere alguna, de la gestión del Ministerio, y otra, desde los valores que impulsan el presidente y su gabinete.

Preocupa hondamente que en este Gobierno, con ayuda de los medios de comunicación, los escenarios de debate se hayan clausurado progresivamente. No es que se estén cerrando físicamente las sedes de las organizaciones sociales y los centros culturales, pero se les niega el reconocimiento y cada vez más se les imponen dificultades de todo tipo para su funcionamiento. En la televisión, los programas de opinión han sido reemplazados por la farándula y los espacios culturales vendidos o cedidos a los monopolios y en los pocos periódicos nacionales que existen, por no decir el único, se ha suprimido la cartelera de cultura. En general solo se publicita al que paga.

Malestar en la cultura

Además del daño cultural generado por las viejas exclusiones, el gobierno de Uribe intenta cerrar cualquier diálogo que pueda generar disidencia u oposición. Este mandatario iracundo se enfrenta con vehemencia, inclusive a los informes de las organizaciones de cooperación internacional cuando critican su gestión y, en particular, cuando se refieren a la violación sistemática de los derechos humanos por parte del Estado. Una consecuencia grave de esta política es la autocensura. El movimiento del pensamiento independiente se encuentra atomizado

y disperso. La diversidad ha devenido en dispersión y son muy pocos los intelectuales que se atreven a disentir. Quienes lo hacen, aún reconociendo la “discreción” de su crítica, son amenazados. Hoy vemos, con estupor, que el escritor y periodista, columnista de El Tiempo, Oscar Collazos, ha sido amenazado de muerte.

Los tres mil muertos de la UP, los periodistas y maestros asesinados y el daño cultural generado por el desplazamiento forzado de más de tres millones de personas, empieza a pesar sobre el inconsciente colectivo. Se nos está reduciendo peligrosamente la pasión por la circulación del pensamiento, que ha sido uno de nuestros más grandes patrimonios intangibles.

Una de las mayores tragedias nacionales reside en la imposibilidad de ejercer plenamente la oposición política y el debate filosófico de las ideas. A nombre del voto de confianza que las élites depositaron a Uribe, como un cheque en blanco para acabar, como él prometió, con la guerra y dar “seguridad democrática” a los ciudadanos, se está polarizando la población entre una peligrosa y mentirosa “entidad” binaria: los uribistas y los antiuribistas; estos últimos llamados así de manera eufemística, ya que está implícita su exclusión de todo. Este estado “del arte” ha generado un profundo malestar en la “democracia restringida”, a la que ya nos habían reducido los gobiernos anteriores aunque, por fortuna, no acostumbrado.

El país invisibilizado

A pesar de esta situación, el país social y cultural del rebusque, en medio de las dificultades y a pesar de ellas, se comunica y crea. Centenares de creaciones autónomas y críticas recorren el universo del país no formal y decenas de debates circulan en el universo alternativo. Parece que un país nuevo, negado y excluido se construye a la sombra.

Por supuesto, no estamos viviendo en el mundo tiempos propicios para el desarrollo de la cultura. La cultura resiste y se desarrolla, a pesar de la hostilidad que la rodea. No es nada fácil para las organizaciones y grupos culturales

sobrevivir sin reconocimiento y sin presupuestos, tampoco lo es para los artistas vivir en un país cuyo gobierno ha perdido la consideración acerca del rol que juegan el arte y los artistas en la sociedad.

El arte, otro desplazado más

En tiempos de Uribe, como en ninguna otra administración reciente, el arte se ha desplazado. Se le considera tan solo un componente de las políticas de Estado o de eventos sociales. A una parte importante del movimiento cultural se le mantiene con las convocatorias. Mientras tanto, al arte considerado crítico se le niega todo reconocimiento. Mientras tanto, florece la industria del entretenimiento y de la cultura como espectáculo. Los grandes debates filosóficos sobre cultura se han reemplazado por las audiencias del Presidente, que son formas premodernas de gobierno, donde el mandatario y sus ministros convierten las acciones administrativas de gobierno en campañas publicitarias de su propia imagen.

DECÍAMOS

Decíamos al comienzo que la cultura vuelve a ser el gran referente para dimensionar las relaciones humanas a pesar de que los lazos sociales y culturales estén rotos por el desafecto y la violencia.

Proponemos reabrir juntos organizaciones sociales y artísticas, el ágora, más allá de los proyectos puntuales referidos a las agendas de cada organización social y de cada grupo cultural, es necesario retomar la palabra y volver a poner en el corazón del debate el proyecto de país desde el territorio y la cultura.

En ese orden de ideas, quienes participamos con mucho entusiasmo en la campaña de Lucho Garzón, propusimos como una gran reivindicación política, social y cultural apoyar la apertura de un *Foro Permanente de Cultura*.