



INFORME ALTERNO AL QUINTO
INFORME DEL ESTADO COLOMBIANO
ANTE EL COMITÉ DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y
CULTURALES (E./C.12/COL/5)

INFORME ALTERNO AL QUINTO INFORME DEL ESTADO COLOMBIANO ANTE EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (E./C.12/COL/5)



Con el apoyo de:





Foto portada:
Jhon Alexander Chica
Pequeño gran agricultor. Escuela Nacional Sindical

INFORME ALTERNATIVO AL QUINTO INFORME DEL ESTADO COLOMBIANO ANTE EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (E./C.12/COL/5)

INFORME ALTERNO AL QUINTO INFORME DEL ESTADO COLOMBIANO
ANTE EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
Secretaría Técnica Corporación Cactus
Cra. 25 No. 51 – 37 oficina 301
Teléfonos (571) 3458329 – 3458349 – 2555073
plataformaco@colomsat.net.co
www.plataforma-colombiana.org

Autores: Varios

Corrección de textos: Comité Académico integrado por:

Jomary Ortigón Osorio – Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
Angel Libardo Herreño – Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
Felipe Galvis – Comisión Colombiana de Juristas
Juan Carlos Morales – Campaña por el derecho a la alimentación PCDHDD
Liubka Buitrago - Corporación de Investigación y Acción Social y Económica CIASE
Milton Fernando López Ruiz – Fundación Foro Nacional por Colombia

Colaborador: Alejandro Mantilla

Coordinación operativa: Luz Marina Mora

Traducción: Gearóid Ó Loingsigh

Diseño y preparación editorial:

carlosalguien@yahoo.com

Diagramación:

Nayibe Páez S.

Impresión: Gente Nueva Editorial

ISBN: xxxx

Esta es una publicación de carácter educativo y está prohibida su venta
Se permite la reproducción parcial o total de esta obra, en cualquier formato, mecánico o digital,
siempre y cuando no se modifique su contenido, se respete su autoría y se mantenga esta nota

Bogotá D.C., marzo 2010

Impreso en Colombia

TABLA DE CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	5
Presentación	9
I. ANÁLISIS DE ALGUNOS DERECHOS GARANTIZADOS EN EL PIDESC	29
A. Derecho a la salud y la seguridad social (arts. 9 y 12 del Pidesc)	31
B. Derechos al trabajo y en el trabajo (arts. 6 y 7 de Pidesc)	55
Derecho de asociación (art. 8 del Pidesc)	
C. Derecho a la alimentación (art. 11 del Pidesc)	73
D. Derecho a la educación (arts. 13 y 14 del Pidesc)	87
E. Derecho a la vivienda (art. 11 del Pidesc)	103
CRÓNICAS	
Un paso atrás: sin política alimentaria	121
La Escuela sufre el conflicto armado	123
Caña amarga -impacto de las Cooperativas de Trabajo Asociado CTA-	125
¿Y al alcalde quién lo ronda?	
Derecho a la vivienda de la población desplazada	129
Y si a un indigente le da VIH, ¿qué le van a embargar?	133
II. ANÁLISIS DE SITUACIONES POBLACIONALES	
A. Campesinos y campesinas	141
B. Pueblos indígenas	155
C. Pueblos afrodescendientes, raizales y rom	175
D. Mujeres	189
E. Niños y niñas	203
F. Población LGBT	217
G. Población en situación de desplazamiento forzado	229
III. CONCLUSIONES	251
IV. RECOMENDACIONES	256
<i>Anexo: Informe sobre derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades indígenas y negras de la Costa Pacífica Colombiana</i>	263

III INFORME ALTERNO DE LA SOCIEDAD CIVIL AL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS Y CULTURALES

RESUMEN EJECUTIVO*

PRESENTACIÓN

1. Este informe es producto del esfuerzo conjunto de una serie de organizaciones sociales, académicas, sindicales y de derechos humanos de la sociedad civil colombiana, en el seguimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la República de Colombia (en adelante Colombia o el Estado colombiano), y el monitoreo al cumplimiento de las obligaciones estatales derivadas de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Pidesc).

2. Este informe cubre principalmente el periodo 2001-2006, pero hace menciones puntuales, para efectos de seguimiento y de medición de la progresividad, a decisiones, normatividad y prácticas vigentes a marzo de 2009. Principalmente se basa en datos oficiales, pero también acude a referencias del Sistema de las Naciones Unidas, y a datos de las organizaciones de derechos humanos y académicas, que hacen seguimiento a la situación de los DESC en Colombia, lo que incluye citas de prensa, revistas especializadas, de indicadores y de casos de violaciones a estos derechos.

I. PANORAMA GENERAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN COLOMBIA

3. Colombia tiene una superficie total de 2.070.408 kilómetros cuadrados, sus habitantes son 44 millones (51,2% mujeres y 48,8% hombres); un 3,4% de la población se reconoce como indígena y un 10,6%, como afrocolombiana¹.

4. El Estado colombiano ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), y se ha sometido a la verificación

* Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/PCDHDD_Colombia_CESCR42.pdf Pre-Sessional Working Group, 25-29 May 2009.

¹ Cfr. Departamento Nacional de Estadística (DANE), Censo nacional, 2005.

2 Según el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, "Los tratados y Convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

3 Información tomada de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Codhes). Disponible en: www.codhes.org/Publicaciones/infocartagena.pdf (consultada en marzo 5 de 2008).

4 Véase al respecto Ricardo Bonilla y Jorge Iván González (coords.), Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible, Bogotá, CID, Universidad Nacional de Colombia, Contraloría General de la República, 2006, p. 37.

5 Véase Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Bien-estar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2007, p. 142.

6 Cfr DANE, Censo nacional, 2005, cit.

for Family Wellbeing, 2007, pp 323, 243, 245.

7 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia ENSIN 2005, Bogotá, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2007, pp. 323, 243, 245.

8 Escuela Nacional Sindical (ENS), La coyuntura laboral y sindical, hechos y cifras más relevantes. http://www.ens.org.co/aa/img_upload/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/INFORME_COYUNTURA_LABORAL_Y_SINDICAL_2007_2008.pdf

9 Ibid.

10 Datos tomados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

de sus obligaciones ante el Comité del Pacto. De acuerdo con la Constitución Política colombiana² (art. 93), los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado hacen parte de la Carta Política.

5. Colombia vive un conflicto armado interno desde hace más de cuatro décadas, situación que ha generado una grave crisis humanitaria evidenciada en el desplazamiento forzado interno y el refugio. El país es considerado el segundo en el mundo con mayor población internamente desplazada. Se estima que cerca de 4 millones de personas han sido desplazadas contra su voluntad, lo que equivale casi al 9% de la población nacional³.

6. Colombia es el segundo país en la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, alcanzando un coeficiente de Gini de 0,576⁴. El diseño del régimen tributario es claramente regresivo, haciendo énfasis en los impuestos indirectos de la población con bajo nivel de pago, y la extensión de las exoneraciones a los tributos de los sectores de mayores ingresos. Las reformas al régimen de transferencias (acto legislativo 01 de 2001 y acto legislativo 011 de 2006) agudizaron esta situación al reducir drásticamente el monto de los recursos destinados a salud, educación y agua potable. En 2005 la reducción significó un 0,6% del PIB, en 2006 un 1,1%, mientras en 2007 se estimó una pérdida del 1,3% del PIB⁵, lo que muestra una regresividad sostenida en la destinación de los recursos en salud, educación y agua potable. Se calcula que en el periodo 2008-2016 se dejarán de invertir entre 66,2 y 76,6 billones de pesos en estas materias.

7. De acuerdo con los datos oficiales, un 27,7% de la población presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁶. El 40,8% de los hogares colombianos padece inseguridad alimentaria, más del 20% de niños y niñas menores de cinco años muestran desnutrición, el 63,7% de la población tiene deficiencias energéticas, y el 36% deficiencias proteínicas⁷.

8. Colombia es el país con el mayor número de crímenes contra personas afiliadas a sindicatos. Durante los últimos 22 años han sido asesinados 2.667 sindicalistas. En cuanto a homicidios se refiere, se calcula que el aumento de las muertes de sindicalistas entre abril y mayo de 2007, y abril y mayo de 2008 es igual al 71,4%⁸.

9. La tasa de analfabetismo es de 8,6%. Se calcula que un 20% de la población joven (2.509.257 niños, niñas y jóvenes) está por fuera del sistema escolar. Apenas el 34,1% de la población de 5 a 17 años de edad disfruta del derecho pleno a una educación de calidad⁹. Colombia es el único país latinoamericano donde la educación primaria no es gratuita.

10. La violación de los derechos del mundo del trabajo tiende a acentuarse. En materia de desempleo Colombia alcanza un 11,6% de desocupación, por encima del promedio en la región, equivalente al 8%¹⁰. El Estado no ha desarrollado una política pública dirigida a la creación de empleo, mientras el trabajo decente es cada vez más escaso.

11. En la actualidad, el déficit cuantitativo de viviendas, es decir, la carencia de casas suficientes para albergar a los hogares, es de 1,76 millones de hogares,

un 14,79% del total¹¹. En cuanto a déficit cualitativo se refiere, un 29,6% de las viviendas carece de servicios públicos básicos, mientras un 19% de las construcciones presenta precariedad de materiales¹². A pesar de la explícita prohibición de los desalojos forzosos en el derecho internacional, esta práctica sigue siendo reiterada, particularmente contra familias que han adquirido deudas hipotecarias con el sistema bancario.

12. La concentración de la propiedad de la tierra es muy alta, y tiende a acentuarse. El 0,43% de los propietarios es dueño del 62,91% del área predial rural, mientras el 57,87% de los propietarios tiene apenas un 1,66% de la tierra¹³. Pese a la Recomendación formulada por el Comité del Pacto relacionada con la realización de una reforma agraria, en Colombia se consolida una contrarreforma agraria con la combinación de medios legales e ilegales.

II. DERECHO A LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL (ARTS. 9 Y 12 DEL PIDESC)

13. Tras una década y media de aplicación del sistema de salud, el balance de su aplicación es negativo. El sistema de salud se ha dividido en dos regímenes principales de atención: un régimen contributivo ligado a las posibilidades de empleo y de ingresos que funciona bajo la lógica del mercado, y un régimen subsidiado, orientado a personas pobres que no pueden acceder al mercado, que funciona gracias a un subsidio estatal. Cada régimen tiene planes obligatorios de salud distintos, teniendo el régimen subsidiado un plan de beneficios de menor alcance, por lo que la población afiliada a él recibe una atención con menores beneficios y calidad.

14. El régimen contributivo, al basarse en el empleo formal, genera barreras de acceso en una economía con contratos informales y precarizados en ascenso; mientras para los trabajadores informales su salud significa un pago total del 12,5% de su ingreso devengado, para los trabajadores formales implica un 4%, ya que el resto lo asume el empleador¹⁴. Adicionalmente, el pago para los trabajadores independientes es el mismo sin importar su nivel de ingresos, lo que evidencia una desigualdad que golpea duramente a los trabajadores con menores salarios. Además, en caso de perder sus empleos estos trabajadores pierden su afiliación al régimen contributivo tras tres meses de no sufragar el pago; estos trabajadores también tienen dificultades para trasladarse al régimen subsidiado, pues usualmente no son reconocidos como población pobre candidata al subsidio en salud. Por otro lado, además del pago mensual, para acceder al servicio de salud se requiere el pago de otros rubros¹⁵ que oscilan entre US\$1 y US\$8 mensuales (\$1.400 y \$16.000); algunos estudios señalan que la falta de dinero es la principal causa de no uso de servicios por la población no cubierta, y la segunda causa de la población afiliada a alguno de los dos regímenes¹⁶.

11 Cfr. Luis Jorge Garay, Adriana Rodríguez, Colombia diálogo pendiente. Vol. II, Políticas de empleo, salarios y vivienda, Bogotá, Planeta Paz, 2007.

12 *Ibid.*

13 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Corpoica, Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia. Vol. 4, Bogotá, 2002.

14 Procuraduría General de la Nación (PGN), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), Estudio del derecho a la salud en la perspectiva de los derechos Humanos, Bogotá, PGN, 2008, p. 60.

15 Denominados copagos y cuotas moderadoras. Estos rubros se incorporan en el sistema de salud con el planteamiento que sostiene que los usuarios/as hacen uso irracional de los servicios, y por tanto hay necesidad de crear mecanismos de filtro económico.

16 Victor Correa Lugo, El derecho a la salud en Colombia: diez años de frustraciones, Bogotá, 2004, p. 208.

17 La falta de calidad en el sistema de salud se ha visto reflejada en algunas encuestas sobre percepción de satisfacción en los servicios de salud. La imagen negativa de las empresas e instituciones prestadoras de servicios de salud se ha incrementado: mientras en el año 2000, sólo el 10,1% de los enfermos que no acudieron a los servicios de salud invocaron la mala calidad de los mismos, en el año 2005 este porcentaje alcanzó al 22,4%. Véase Carmen Flórez, Victoria Soto, Evolución de la equidad en el acceso a los servicios de salud de la población colombiana, en VV. AA. Avances y desafíos de la equidad en el sistema de salud colombiano, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Fundación Corona, Universidad de los Andes y Universidad del Rosario, 2007, p. 21.

18 Universidad del Rosario, Facultad de economía, Pérdidas y ganancias de las reformas en salud, fasc. 5, tomo 2, p. 9. Disponible en www.urosario.edu.co/investigación

19 *Ibid.*, p. 7.

20 César Cablero Reinoso, La salud que pagamos los colombianos, Portafolio, febrero 18 de 2008.

15. El régimen subsidiado parte de una visión asistencialista, basada en subsidios a la demanda, y excluyente al focalizarse en los más pobres dentro de los pobres. Este régimen no contiene ninguna proyección basada en la progresividad del derecho a la Salud, sino que funciona como factor residual al mercado. Por otro lado, la selección de los beneficiarios se realiza mediante una encuesta (llamada Sisben), que presenta un filtro injustificado al basarse en indicadores de Calidad de Vida y no en niveles de pobreza, lo que excluye de plano a muchas personas pobres del sistema de salud.

16. Una de las principales falencias del sistema radica en su marcado énfasis en el aseguramiento individual, que ha conllevado un debilitamiento estructural del régimen de salud pública en el país, lo que se comprueba con el deterioro de la red hospitalaria, pues desde 1993 más de un 80% de su capacidad instalada ha sido cerrada o reestructurada por su baja viabilidad financiera. En ese sentido, el crecimiento del aseguramiento individual (cobertura) no implica un crecimiento en las oportunidades concretas para gozar de una atención integral a la salud, ni en el goce efectivo del derecho. La pretensión de maximización de ganancias propia de las empresas privadas que prestan los servicios de salud conlleva prácticas que inciden negativamente en la calidad de la atención: reducen gastos en personal médico, en laboratorios y en medicamentos; evitan diagnósticos que obliguen a tratamientos de las enfermedades, o prescriben los tratamientos más baratos así estos resulten inconvenientes para los pacientes. Esta situación se evidencia en las encuestas de percepción dirigidas a los usuarios del servicio¹⁷.

17. Las precariedades del sistema de salud tienen graves efectos en materia de salud pública. Los índices de mortalidad materna equivalen a 79,8 fallecimientos por cada 100 mil nacimientos, cifra similar a los niveles presentados en 1985, cuando el índice era igual a 80,6 decesos¹⁸. La lucha contra la tuberculosis muestra un bajo impacto al mostrar tasas de detección del 31,4% frente a una meta del 70%, y tasas de curación del 60 ante una meta del 85%¹⁹. También preocupa el aumento del índice de niños con bajo peso al nacer, que ha pasado de 7,3% en el 2000 a 8,4% en el 2006²⁰.

III. DERECHOS AL TRABAJO Y EN EL TRABAJO (ARTS. 6 Y 7 DE PIDESC)

18. El Estado colombiano no tiene una política pública de empleo. En contraste, por iniciativa del Gobierno se han aprobado normas claramente regresivas para las personas que trabajan. Como consecuencia de la aplicación de la Ley 789 de 2002, trabajadores y trabajadoras disminuyeron drásticamente sus ingresos, debido al recorte de los pagos de horas extras, festivos, dominicales y recorte de la jornada nocturna, con afectación particular en las mujeres. La Ley 797 de 2003 modificó el régimen de pensiones aumentando las semanas de cotización, lo que implica el aplazamiento de la jubilación de muchas personas que trabajan. Una nueva regulación de la Administración Pública ha dejado en situación de

inestabilidad a 130.000 trabajadores provisionales que venían desempeñando cargos de carrera administrativa antes de la implementación de las reformas. La cotización individual se ha configurado como una carga para las personas jóvenes que ven disminuidos sus ingresos reales, y ven lejana la posibilidad de jubilarse, mientras estos montos benefician a los fondos de pensiones y al sector financiero, teniendo en cuenta que pese a la crisis financiera mundial, en el mes de enero de 2009 los fondos de pensiones acumularon ganancias de 2,12 billones de pesos²¹.

19. Los contratos de trabajo han disminuido progresivamente, con un correlativo aumento de formas precarias de vinculación laboral; la figura de Cooperativas de Trabajo Asociado ha contribuido a deteriorar la calidad del empleo en Colombia, desde el año 2002 se han creado 1.923 nuevas cooperativas con cerca de 350.000 empleados²². En 14 años, entre 1992 y 2006, se redujo en un 40% el número de trabajos permanentes en el sector industrial; en contraste, los contratos temporales aumentaron un 192% en el mismo periodo. En el sector de las manufacturas la reducción del trabajo permanente es de 10% en apenas seis años, entre 2001 y 2007²³.

Derecho de asociación (art. 8 del Pidesc)

20. En cuanto a la asociación sindical se refiere, el Ministerio de la Protección Social ha negado el reconocimiento jurídico de 472 actos sindicales de diversa índole, en abierta vulneración a los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Desde el año 2000 el Ministerio ha negado el registro de 234 nuevas organizaciones sindicales, lo que implica que al menos 7.020 trabajadores en el país perdieron la posibilidad de sindicalizarse. En promedio, durante este gobierno, cada año al menos 46 intentos de creación de organizaciones sindicales han sido bloqueados. La negociación colectiva en Colombia es una de las más bajas: apenas el 1% de las personas que trabajan tiene la posibilidad real de negociar sus condiciones de trabajo²⁴.

21. Los atentados contra la vida y la integridad de las personas sindicalizadas no se detienen. Entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2007 ocurrieron 4.417 violaciones a la vida, libertad e integridad contra personas sindicalizadas, incluyendo 902 asesinatos, 2.117 amenazas, 107 atentados con armas de fuego, 63 desapariciones forzadas, 472 casos de desplazamiento forzado, 411 detenciones arbitrarias, 192 hostigamientos y persecuciones, 115 secuestros y 13 casos de tortura²⁵. Respecto de los 2.674 homicidios registrados en los últimos 22 años, sólo se han producido 105 sentencias referidas a 86 víctimas, es decir, un nivel de impunidad del 96,8%.

IV. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN (ART. 11 DEL PIDESC)

22. Colombia no cuenta con una política de nutrición y alimentación en perspectiva de derechos humanos. Los intentos recientes por aprobar un plan de nutrición han fracasado a instancias del Gobierno nacional²⁶. De acuerdo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el 40,8% de los hogares

21 Diario El Universal, "Asofondos ganó \$2,12 billones". Disponible en http://www.eluniversal.com.co/noticias/20090304/ctg_eco_asofondos_gano_212_billones.html

22 Agencia Prensa Rural. Disponible en <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article1515>

23 Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Bien-estar y macroeconomía 2007, ob. cit.

24 Cálculos de la Escuela Nacional Sindical con base en datos del Ministerio de la Protección Social.

25 Base de datos de la Escuela Nacional Sindical. Disponible en <http://www.ens.org.co/>. También se puede revisar, Plataforma de Derechos Humanos y Paz, Informe para el examen periódico universal del Colombia ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Bogotá, Colombia, julio de 2008, p. 9, en www.dhhcolombia.org

26 Tras la finalización del Plan nacional de alimentación y nutrición (1996-2005) en Colombia no se ha aprobado un plan similar. En el año 2007 se presentó el Proyecto de Ley 203, para "establecer el marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional"; infortunadamente, a instancias del Gobierno, éste no tuvo curso favorable en el Senado. Para una crítica al anterior plan de nutrición (1996-2005) véase Rocio Ortiz et al., Análisis de la política de nutrición en Colombia, en Revista Salud Pública, vol. 8, núm. 1, abril, Bogotá, 2006.27 Based on data from the National Union School, <http://www.ens.org.co/>.

27 Universidad Externado de Colombia, Tres menores de cinco años mueren al día en Colombia por desnutrición, Bogotá. Disponible en <http://www.uexternado.edu.co/noticias/desnutricion.html>

28 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia ENSIN 2005, ob. cit. 29 Universidad Externado de Colombia, "Tres menores de cinco años mueren al día en Colombia por desnutrición" ("Three Children Under Five Die of Malnutrition Every Day in Colombia"), Bogotá, available at: <http://www.uexternado.edu.co/noticias/desnutricion.html>

29 "¿Alimentos o gasolina?", Revista Semana, edición digital, Bogotá, 10 de junio de 2007. Disponible en http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=106693

30 Juan Carlos Morales González, El hambre al servicio del neoliberalismo, Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2006, p. 195.

31 ILSA, La cuestión agraria hoy. Colombia: tierra sin campesinos, Bogotá, ILSA, 2008.

32 "Los usurpados del Chocó", Revista Semana, edición 1402, marzo 16 a 23 de 2009, p. 49.

33 Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Informe Anual 2007, p. 60; CICR, Informe Anual 2006, p. 38; CICR, Informe Anual 2005, p. 30; CICR, Informe Anual 2004, p. 12.

34 Procuraduría General de la Nación, El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos, Bogotá, marzo de 2006.

35 Ibid.

36 Ibid.

37 Ibid.

colombianos padece inseguridad alimentaria. Esta tragedia silenciosa se refleja en una serie de indicadores que, contrario a lo señalado por el Gobierno nacional en su V Informe, desnudan una innegable tragedia humanitaria; las muertes asociadas al hambre alcanzaron la vergonzosa cifra de 40.000 casos sólo entre 1998 y 2002²⁷; más del 20% de niños y niñas menores de cinco años se encuentran desnutridos; el 63,7% de la población general tiene deficiencias energéticas y el 36% proteínicas; y el hambre oculta (deficiencia de micronutrientes) campea a lo largo y ancho del país, con el 33,2% de los menores de cinco años con anemia, deficiencia de vitamina C en el 22,6% de la población general, de vitamina A en el 32%, de zinc en el 62,3%, y de calcio en el 85,8%²⁸.

23. La política agrícola se orienta a la reducción en la producción de alimentos. El Gobierno nacional planea movilizar a más de cinco millones de habitantes rurales a la producción de agrocombustibles²⁹, lo que implicaría una reducción considerable en la producción de comida. Esta situación profundizaría la crisis de la producción agraria nacional, en un contexto donde es constante la reducción en la producción de cereales y otros alimentos³⁰. El aumento del área sembrada de agrocombustibles es altísimo, mientras en 2003 existían 188 mil hectáreas sembradas, para 2007 ya se contaban alrededor de 300 mil hectáreas, mientras las proyecciones del Gobierno están puestas en alcanzar el millón de hectáreas³¹. En algunos casos, comunidades afrodescendientes han sido expropiadas ilegalmente por empresarios de los agrocombustibles vinculados con grupos paramilitares. En lugares como Curvaradó las comunidades han perdido 29.000 hectáreas por el accionar paramilitar, 7.000 de ellas están hoy sembradas de palma de aceite³².

24. Otro problema persistente se liga a los bloqueos alimentarios propiciados por los actores legales e ilegales del conflicto. Sólo entre julio de 2002 y diciembre de 2007, junto con el ataque a otros bienes protegidos por el derecho humanitario, en diversas zonas de Colombia se tendieron cerca de 90 bloqueos alimentarios³³.

V. DERECHO A LA EDUCACIÓN (ARTS. 13 Y 14 DEL PIDESC)

25. En contravía de lo estipulado en el Pidesc, en Colombia no existe gratuidad de la educación, con algunas excepciones hechas por algunas alcaldías, que han eliminado o disminuido los costos educativos para las familias. A pesar de los avances en cobertura, el sistema educativo refleja desigualdades socioeconómicas y étnicas. La diferencia en el promedio de educación entre los deciles de ingreso 1 a 10, fue de 7,64 grados en 2003, pues mientras la población del decil 1 ha cursado 4,21 grados, la del decil 10 ha cursado 11,85 grados escolares en promedio³⁴. La población afro e indígena tiene menos posibilidades de acceder a una educación de calidad, pues mientras el analfabetismo de la población de 15 años y más en Colombia es de 7,89%, el de los grupos indígenas es de 17,7%, y para los afrocolombianos de 13%. Para la población desplazada la inasistencia escolar puede afectar al menos a un 66,7% de las personas en situación de desplazamiento³⁵.

26. En la actualidad, sólo el 34,1% de la población de 5 a 17 años de edad disfruta del derecho pleno a una educación de calidad. La tasa efectiva de escolarización, o proporción de estudiantes que aprueba el grado cursado, en relación con la población entre 5 y 17 años de edad, pasó de 60,6% en 1994 a 72,4% en 1998, pero en el año 2003 se presentó un índice igual a 68,3%, cuatro puntos porcentuales por debajo de la tasa obtenida en 1998 .

27. En materia de pueblos indígenas y afrodescendientes, la tasa de inasistencia de la población de 5 a 17 años es de 25,5% para los indígenas y de 16,7% para los afrocolombianos. La población indígena con educación media completa representa el 23% de los mayores de 17 años, y la afrocolombiana el 33%, inferior en ambos casos a la nacional que es del 36% .

28. El gasto público en educación viene sufriendo una política regresiva de ajuste fiscal frente a la estructura general de ingresos y gastos de la Nación, y al sistema de distribución de recursos y de competencias que fue aprobado en la Constitución de 1991, pues para el año 2001 la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación se calculaba en un 43% efectivo, reduciéndose al 33,5% en el año 2008. Esta modificación impacta negativamente al sistema educativo al disminuir de manera sustancial los recursos que posibilitan la garantía del derecho. Se calcula que a partir de la reforma, 2.698.738 niños y jóvenes, en edades entre 5 y 17 años, que debían ser matriculados en los niveles de preescolar, básica y media, un 22,6% del total, no ingresan a las instituciones educativas. En el año 2006, 33.000 educadores menos fueron contratados en relación con el año 2001, y la asignación que gira la Nación por cada estudiante (subsidio a la demanda o pago por capitación) conservó el mismo valor en todo el periodo de vigencia de la reforma.

29. La mayoría de las Recomendaciones del Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación en Colombia no han sido cumplidas, entre ellas la desvinculación de la escuela del conflicto y su definición y protección como “espacio de paz”³⁸. Uno de los problemas más preocupantes al respecto radica en la persistencia de la realización de campañas y acciones por parte de la Fuerza Pública, entre las que se menciona el uso de escuelas como bases para sus actividades militares y de seguridad que ponen en riesgo la vida de las niñas y los niños³⁹.

VI. DERECHO A LA VIVIENDA (ART. 11 DEL PIDESC)

30. La política de vivienda está basada en criterios de mercado, subsidios a la demanda y focalización. El énfasis del sistema radica en la adjudicación de viviendas de interés social y en el mejoramiento habitacional. Los subsidios a la demanda se hacen efectivos con la intermediación del sistema financiero. Tales fundamentos implican fuertes barreras de acceso económico para la población más pobre, pues debe cumplir requisitos de ahorro previo o de un nivel de in-

³⁸ Véase doc E/CN.4/2004/45/Add.2, Informe de la Relatora Especial Katarina Tomasevski, misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003.

³⁹ Se conoce la campaña “Soldado por un día”, en la cual se hacen visitas de niños y niñas a batallones del ejército y adelantan todas actividades propias de un entrenamiento militar por un día.

40 Cfr. Luis Jorge Garay, Adriana Rodríguez, Colombia diálogo pendiente, ob. cit.

41 Ibid.

42 "Colombia tiene el porcentaje de arrendatarios más alto de la región", El Tiempo, 22 de febrero de 2008.

43 "La mitad de la vivienda en el país es ilegal", El Tiempo, 30 de enero de 2008.

44 Sobre el caso específico de la práctica de los desalojos, véase la Observación General (OG) N° o. 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. También existen las recomendaciones de expertos como "La práctica de los desalojos forzosos: directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo", adoptada por el Seminario de expertos sobre la práctica de los desalojos forzosos, Ginebra, 11 a 13 de junio de 1997.

45 Datos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura a Cohre en el oficio UDAEOF08-770 del 6 de junio de 2008 como respuesta a un derecho de petición radicado por Cohre con Consecutivo 19/2008.

46 Datos tomados de la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD).

47 Comité DESC, Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Colombia, E/C.12/1/Add.74, párr. 44.

gresos mínimo del que no disponen; para las familias con ingresos menores a dos salarios mínimos esta política no tiene fuerte impacto. Por esa razón los subsidios entregados no logran incidir positivamente en la reducción de los déficits cuantitativo y cualitativo de vivienda: 14,79% en déficit cuantitativo, 29,6% con carencias de servicios públicos básicos, y 19% de las construcciones con precariedad de materiales⁴⁰.

31. Aunque el Estado ha argumentado el crecimiento en los subsidios entre 2002 y 2006, encontramos un aumento importante hasta 2004, para luego mostrar un descenso significativo, sólo en 2006 se da una reducción de 35% frente al año anterior. Paralelamente, las cifras de créditos desembolsados observan idéntico comportamiento, con un descenso del 52% del total entre 2005 y 2006⁴¹.

32. Colombia cuenta con uno de los porcentajes de arrendatarios más alto de la región, ya que un 36,7% de la población habita viviendas de alquiler⁴². Frente a la seguridad jurídica de la tenencia, una de cada dos viviendas está afectada de ilegalidad por carencia de títulos o por el incumplimiento de normas urbanísticas⁴³. Otro problema persistente radica en la práctica de los desalojos forzosos; a pesar de estar prohibidos por el derecho internacional⁴⁴, los desalojos son realizados como procedimientos de Policía que muestran altos niveles represivos contra las familias desalojadas. Estos procedimientos son el resultado de las difíciles condiciones financieras a las que se someten las familias que no pueden pagar sus inmuebles, siendo desalojadas a la fuerza tras decisiones judiciales. Entre enero de 2000 y octubre de 2007, fueron rematados judicialmente 2.287 inmuebles correspondientes a vivienda de interés familiar, lo que muestra la magnitud del problema y el incumplimiento de gastos soportables como componente del derecho a la vivienda⁴⁵.

VII. POBLACIÓN CAMPESINA, PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

33. La pobreza rural muestra altos niveles. En el año 2005, el promedio nacional de pobreza –de acuerdo con datos oficiales– se ubicó en el 49,2% y el de indigencia en el 14,7%, siendo estas tasas del 68,2 y 27,5% para el área rural, respectivamente⁴⁶. Pese a la Recomendación del Comité de adoptar "las medidas necesarias para llevar a cabo una auténtica reforma agraria"⁴⁷, lo cierto es que las políticas estatales se orientan en sentido contrario al impulsar una contrar-reforma agraria reflejada en: i) la elevada concentración de las tierras productivas en pocas manos; ii) el despojo violento de la tierra a comunidades con vocación agrícola; iii) la promulgación de leyes y normativas que legalizan el despojo, y iv) la eliminación de la institucionalidad responsable de adoptar medidas de distribución y protección de la tierra.

34. La propiedad de la tierra en el país se sigue concentrando en unos pocos propietarios. Según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para el año 2002 el 0,4% de los propietarios controlaba a finales de la década de los noventa el 61,2% del área predial rural registrada en Colombia, equivalente a 47.147.680 ha, las que en su totalidad corresponden a predios mayores de 500 ha, mientras que el 24,2% del área predial rural nacional (18.646.473 ha) se encontraba en manos del 97% de los propietarios registrados en el Catastro, dentro de los cuales son predominantes aquellos con predios menores de 3 ha (57%)⁴⁸.

35. El Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) se mostró como una de las normas más lesivas para la población rural. La norma fue declarada inconstitucional mediante la sentencia C-175 de 2009, pero sentó un preocupante antecedente para el manejo del campo pues contenía disposiciones claramente regresivas para los derechos de la población rural. Esta norma creaba subsidios para compra de tierras a los que sólo podrían acceder los empresarios que presentaran proyectos productivos acordes con las políticas del Ministerio de Agricultura⁴⁹. Condicionaba la adecuación de tierras a licitaciones empresariales sobre proyectos productivos agroindustriales priorizados por el mismo Ministerio⁵⁰. Adicionalmente, el Estatuto adoptaba medidas para la legalización del despojo de las tierras a la población desplazada, facilitando la legalización de títulos privados por sencillos procedimientos de notaría hasta 1997, al reconocer la propiedad a quienes tuvieran título traslativo de dominio con una antigüedad no inferior al término de prescripción adquisitiva, que por Ley 791 de 2002 es de diez años⁵¹.

36. Al respecto, es importante destacar que un 76% de las personas desplazadas tenía derechos vinculados con la tierra como propietaria, ocupante, poseedora o tenedora, y que se calcula que alrededor de 7 millones de hectáreas han sido usurpadas a sus legítimos propietarios o tenedores gracias al desplazamiento⁵². A pesar de la declaratoria de inconstitucionalidad de la normativa, se teme que su contenido se reproduzca en otras normas, lo cual obstaculizaría la entrega de tierras a los pequeños productores, y legitimaría el despojo de tierras sobre la población desplazada, aumentando así la altísima concentración de la tierra.

37. Los pueblos indígenas padecen constantes violaciones de su derecho de autodeterminación sobre sus territorios. En años recientes se han aprobado varias normas que estas comunidades han denominado como “legislación del despojo”, entre ellas el Código Minero (Ley 685 de 2001), la ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos (Ley 1143 de 2007), el Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) y la Ley Forestal, estas dos últimas declaradas inconstitucionales precisamente por desconocer el derecho a la Consulta con consentimiento libre, previo e informado.

48 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Corpoica, Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia, ob. cit.

49 Artículos 2, 56 y 60 de la Ley 1152 de 2007.

50 Artículo 100 de la Ley 1152 de 2007.

51 Artículo 138 de la Ley 1152 de 2007.

52 La Conferencia Episcopal, Codhes y la Contraloría General de la República creen que ese porcentaje aumenta entre el 76 y el 79%. En Procuraduría General de la Nación, Control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de reinserción y desmovilización, tomo I, Bogotá, 2006, pp. 185 y 179.

53 Parágrafo del artículo 123, Ley 1152 de 2007.

54 Artículo 121, Ley 1152 de 2007.

55 Véase al respecto Juan Houghton, *La tierra contra la muerte*, Bogotá, Centro de Cooperación al Indígena, 2008.

56 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), *Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua*, 22 de mayo de 2008. Disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157 [Fecha de consulta: agosto de 2008].

57 Fernando Urrea, *Informe final grupos étnicos, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad*, Bogotá, DNP, 2006, p. 46.

58 Observatorio de Discriminación Racial, *Análisis de datos de la Encuesta Continua de Hogares de junio de 2004*, Bogotá, 2008.

59 Mesa de mujer y conflicto armado, *VII informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas*, 2007. Disponible en <http://alainet.org/images/MESA%20mujer%202007%5B1%5D.pdf> [Fecha de consulta: 1 de agosto de 2008].

60 *El Espectador*, edición electrónica, "El 16 % de mujeres desplazadas sufren violencia sexual", 18 de julio de 2008. Disponible en <http://www.elespectador.com/articulo-el-16-ciento-de-mujeres-desplazadas-sufren-violencia-sexual> [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2008].

61 Rosa Emilia Salamanca, *Tribunal Nacional de Mujeres y DESC, Falta de condiciones, garantías y oportunidades para la realización de los DESC*, caso 4, Bogotá, ILSA, ATI, Casa de la Mujer, 2006.

38. Valga resaltar nuevamente algunos aspectos de la Ley 1152. La norma prohibía expresamente constituir o ampliar resguardos en toda la costa Pacífica, desconociendo derechos fundamentales de los pueblos wounáan, embera, eperara, tule y awá⁵³. Esta ley también atentaba contra los derechos de los pueblos indígenas nómadas y seminómadas, a los que obligaba a sedentarizarse para tener derechos territoriales⁵⁴, regulación que golpea al pueblo Nükák y a otros seminómadas y horticultores itinerantes (yurí o caraballos del río Puré en el Amazonas, los yuhup y los cacua en los departamentos del Vaupés y Amazonas, o los sikuaní, tsiripu, wamona, yamaleros y wayaberos). La ley incluía a los indígenas y a los afrodescendientes dentro del equívoco concepto de "minorías étnicas", con la finalidad de imponer en sus territorios indígenas proyectos que lesionan el medioambiente y la integridad territorial, con el argumento de la persecución del interés de la mayoría, criterio que puede generar actitudes discriminatorias y que vulnera claramente el Convenio 169 de la OIT.

39. En materia de territorialidad indígena se destaca la reducción de las asignaciones presupuestales para adquisición de tierras con destino a resguardos indígenas entre 2001 y 2007, al pasar de casi 3.000 millones a 1.000 millones o menos⁵⁵.

40. La población afrodescendiente es una de las más afectadas por el desplazamiento forzado, representando casi la cuarta parte de la población desplazada del país (22,5%); se calcula que un 12,3% del total del pueblo afro se encuentra en situación de desplazamiento forzado⁵⁶. Al igual que los indígenas, los pueblos afro tienden a sufrir con mayor rigor la pobreza: el 47,2% de esta población no tenía sus necesidades básicas satisfechas y vivía en condiciones de extrema pobreza⁵⁷, su ingreso salarial promedio es aproximadamente 20% menor al del promedio de las personas no afro, y tan sólo el 51% pueden acceder al sistema de seguridad social en salud⁵⁸.

VIII. SITUACIÓN DE LAS MUJERES Y SECTOR LGBT

41. La situación de las mujeres tiende a deteriorarse en varios aspectos. La violencia sexual contra las mujeres como arma de guerra sigue siendo una práctica habitual; en los últimos cuatro años se reportaron 127 casos de violencia sexual, la mayoría de ellos cometidos por grupos armados legales e ilegales⁵⁹. La situación de las mujeres desplazadas es una buena muestra de los impactos de la guerra en esta población, pues un 15,8% de estas mujeres dice haber sufrido violencia sexual (desde golpes hasta violaciones), antes o después de su desplazamiento forzado⁶⁰.

42. La incidencia de la pobreza en las mujeres pasó de 75,5% a 78,1 entre 2000 y 2004, mientras la incidencia de la indigencia aumentó de 41,3 a 43,6% durante este lapso⁶¹. Para 2005, el 26,6% de los hogares en condición de pobreza

tenían jefatura femenina⁶². En materia de desnutrición se ven más vulneradas, pues la anemia afecta al 32,8% de las mujeres en edad fértil, y al 44,7% de las gestantes; el 20,7% de las mujeres en embarazo tienen bajo peso para su edad gestacional⁶³; la tasa de mortalidad por cáncer de seno aumentó de un 7,2 a un 8,58 entre 2000 y 2005⁶⁴.

43. Al analizar detenidamente el sector de la población económicamente inactiva (PEI) encontramos que: de las personas que están estudiando, el 59,9% son hombres mientras que un 29,8% son mujeres; de las personas que realizan oficios del hogar el 61,4% son mujeres y el 10,9% hombres⁶⁵. La diferencia salarial entre hombres y mujeres aún persiste, especialmente en los grupos de empleados prestadores de servicios, profesionales, técnicos, directivos y comerciantes, donde el promedio del salario de los hombres es 30% más alto que el de las mujeres⁶⁶. Las oportunidades de empleo también muestran desigualdades contra las mujeres; para mayo de 2008 la tasa de ocupación (TO) femenina era de 40,5%, mientras que la masculina era de 65,5%, mientras la tasa de desempleo (TD) impacta en mayor medida a las mujeres: para la misma fecha ésta fue de 14%, mientras que la masculina fue del 8,7%⁶⁷. En suma, las mujeres tienen menos acceso a la educación, tienden a mantener doble jornada de trabajo (en su empleo y en sus hogares), tienen salarios más bajos que los hombres, tienen menos oportunidades de trabajo, y son más afectadas por el desempleo.

44. A pesar de las recomendaciones que el Comité de DESC hizo al Estado colombiano –1995 y 2001– en relación con la situación de discriminación contra las mujeres y la situación laboral de las madres comunitarias, el gobierno y la institución responsable, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) no han diseñado e implementado políticas dirigidas a atacar el problema y garantizar los derechos laborales de estas 78.573 mujeres. El trabajo de la madre comunitaria es valorado muy por debajo del salario mínimo, cuando su dedicación al cuidado de los niños y las niñas requiere de alta responsabilidad y unas jornadas de más de ocho horas diarias⁶⁸. Adicionalmente, la cobertura de seguridad social sigue excluyendo del sistema a muchas de estas mujeres, pues 14.187 no están afiliadas a ningún régimen de salud y seguridad social⁶⁹, debido a la precariedad de sus ingresos.

45. Otro factor que preocupa a las madres comunitarias es el cierre de hogares comunitarios. En el año 2003 había 43.444 hogares tradicionales de tiempo completo y 17.732 de medio tiempo. Para el año 2004, de los primeros había un total de 42.905 y 17.601 de los segundos. Una disminución de 670 hogares en un año que, en relación con cobertura, significan 8.710 niños y niñas que ya no son atendidos en esta modalidad⁷⁰.

46. Es importante resaltar que el Gobierno nacional mantiene su renuencia a aceptar la competencia del Comité de verificación del Protocolo facultativo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw por su sigla en inglés).

62 Confluencia nacional de redes de mujeres, Cladem, Corporación Colombia Diversa, Profamilia, Informe Sombra Colombia al Comité de la Cedaw, p. 16.

63 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia ENSIN 2005, Bogotá, ob. cit., p. 85.

64 Datos tomados del Departamento Nacional de Estadística (DANE), Gran Encuesta Integrada de Hogares, Bogotá, trimestre de marzo a mayo de 2008.

65 Ibid.

66 Departamento Nacional de Estadística, PNUD, La perspectiva de género: una aproximación desde las estadísticas del DANE, Bogotá, 2004, p. 37.

67 Departamento Nacional de Estadística, Gran Encuesta Integrada de Hogares, ob. cit.

68 Sobre las asignaciones salariales de las madres comunitarias véase Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Hogares comunitarios de Bienestar, 20 años construyendo amor, Bogotá, 14 de abril de 2008.

69 Datos suministrados por las organizaciones de madres comunitarias.

70 Ibid.

71 Cifras tomadas de la base de datos de Colombia Diversa.

72 El presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, en uno de sus discursos televisados durante el XXXII Consejo Comunal de Gobierno del sur del Cesar expresó muestras de la homofobia, humillando a sus adversarios y atacándolos verbalmente con adjetivos relacionados con las mujeres y los gays. En esta ocasión, refiriéndose a los supuestos terroristas, señaló lo siguiente: "Y yo veo por ahí que los terroristas hablan mucho, como han tenido acostumbrado al país. Eso, que hablen más poquito y que definan la paz porque si no los vamos a acabar. Por ahí a esas vocecitas melifluas, afeminadas, que cansaron al país cada 8 días. Era un melodía, es que nos acostumbraron a una serenata. Unas vocecitas tratando de encantar en voz alta y al mismo tiempo, por debajo de la mesa, mandaban las órdenes para secuestrar aviones y para ejecutar actos terroristas. Nosotros de ese cuento no comemos. Con nosotros, primero que dejen esa voz meliflua, que hablen como mujeres firmes o como varones definidos. Y que hablen cortico y hagan la paz y que dejen de ser pretenciosos, porque de pronto vamos lentos como el morrocoy pero firmes. Y nos vamos a gastar todo el tiempo que sea necesario para acabarlos".

73 Colombia Diversa, Situación de los derechos humanos de lesbianas, hombres gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia, 2006-2007, Informe de Derechos Humanos Colombia Diversa, Bogotá, 2008.

74 El Departamento Nacional de Planeación "considera que la población LGBT se beneficia de las políticas públicas en general, a través de la garantía de no discriminación para el acceso a los servicios básicos del Estado, y no se ha pronunciado, ni ha puesto a consideración del Conpes, sobre la definición de una política particular para esta población". Respuesta a Derecho de Petición interpuesto por Colombia Diversa ante el Departamento de Planeación Nacional en el mes de noviembre de año 2007.

75 En los últimos años se han presentado los siguientes proyectos de ley: Proyecto de Ley 85 de 2001, Proyecto de Ley 43 de 2002, Proyecto 113 de 2004, Proyecto de Ley 130 de 2005 - Senado, 152 de 2006 - Cámara. Los proyectos de ley anteriormente mencionados han sido archivados por votación o negados por cuestiones de trámite.

76 Proyecto de Ley 130 de 2005 - Senado, 152 de 2006 - Cámara.

77 El órgano ejecutivo, durante todos los procesos de constitucionalidad relacionados con los derechos de parejas del mismo sexo, a través de los ministerios de Hacienda, Protección Social, Agricultura y Defensa, realizó intervenciones desfavorables en detrimento de los DESC de las personas LGBT, en especial, respecto a lo relacionado con las disposiciones del artículo 10 del Pidesc, referentes a la familia.

47. Las acciones de discriminación por razón del género y la orientación sexual persisten, sólo en el periodo 2006-2007 fueron registrados 67 homicidios y 31 casos de violencia física y verbal por abuso policial contra personas LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas)⁷¹. Estas expresiones de homofobia se han evidenciado incluso en altos funcionarios del gobierno, el propio presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, ha utilizado en algunas alocuciones términos peyorativos y discriminatorios⁷². Cabe destacar que el Comité planteó en 1995 la necesidad de erradicar la práctica de la mal llamada "limpieza social", y reducir los niveles de impunidad para los responsables. Llama la atención que mientras el Sistema Jurídico de la Policía Nacional (Sijur) no registra ningún abuso contra la población LGBT, la ONG Colombia Diversa conoció 31 casos de abuso. Adicionalmente, diferentes defensorías del pueblo regionales han registrado situaciones de violencia que afronta la población LGBT, entre ellas Magdalena Medio, Risaralda y Arauca⁷³.

48. En materia de política pública diferenciada, la población LGBT ha sido invisibilizada en las estrategias sociales del gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "Estado comunitario: desarrollo para todos", en su capítulo de Dimensiones Especiales no incluye a la población LGBT, ni incluye ninguna medida relacionada con este sector poblacional, al tiempo que organismos como el Departamento Nacional de Planeación considera que la población LGBT se beneficia de las políticas públicas en general, y por ende no desarrollará medidas especiales de garantía de derechos para estas personas⁷⁴.

49. El Congreso de la República, durante siete años, se negó a aprobar cinco proyectos de ley que buscaban el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, a pesar que dichos proyectos sólo se refirieron a derechos patrimoniales y de seguridad social, dejando de lado otros temas, tales como la adopción de niños y niñas, y el matrimonio de parejas del mismo sexo⁷⁵, mientras el proyecto más reciente⁷⁶ se vio truncado en instancias de conciliación en el legislativo, a pesar de haber surtido todos los trámites requeridos para su aprobación. En varias oportunidades el gobierno ha manifestado su oposición al reconocimiento de la igualdad de derechos patrimoniales para parejas del mismo sexo, obstaculizando la garantía plena de la seguridad social para la población LGBT⁷⁷.

IX. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

50. Son precarios los avances en las recomendaciones relativas a la población desplazada. Por el contrario, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-025 de 2004, declaró que la situación de las personas desplazadas configuraba un "estado de cosas inconstitucional", al implicar una violación sistemática de todos los derechos, y evidenciarse una precaria respuesta institucional en casi todos sus aspectos. El Gobierno nacional no ha logrado que los cerca de cuatro millones de personas en situación de desplazamiento tengan garantizado el goce efectivo

de sus derechos. Por el contrario, ha generado una mayor dependencia de estas poblaciones a la ayuda humanitaria⁷⁸, ha privilegiado la opción del retorno sin que se garanticen las condiciones de seguridad y voluntariedad de la población retornada, y ha ignorado sus derechos como víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral. Asimismo, ha dejado de asignar el presupuesto necesario para la atención de la situación⁷⁹.

51. La situación socioeconómica de la población desplazada es muy precaria, se calcula que el ingreso mensual promedio de una familia desplazada es igual al 65% de un salario mínimo⁸⁰. Apenas un 8% de esta población tiene una vivienda digna, mientras el 82% no ha accedido a programas de generación de ingresos⁸¹. Sólo el 66,1% de los hogares incluidos en la Encuesta Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada han solicitado el subsidio familiar de vivienda, y sólo al 34,7% de este porcentaje les fue otorgado. Adicionalmente, el 90% de dichos subsidios ha sido desembolsado, pero únicamente el 44% ha sido utilizado por los beneficiarios.

52. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Verificación, “dentro la población que dejó de consumir alguna comida la semana anterior a la encuesta, un 68,1% no consumió entre 4 y 7 comidas, y un 15,3% dejó de consumir entre 8 y 14 comidas”. En relación con acceso a la Educación se presentan unas altas tasas de deserción: intra-anual de 3,4% para los niños entre los 5 y los 11 años de edad, del 5% para el grupo entre los 12 y los 15 de edad, y del 18,5% para el grupo entre los 15 y los 16 años de edad.

53. Por medio del auto 008 la Corte Constitucional manifestó que el “estado de cosas inconstitucional” que padece la población desplazada persiste, ratificando la continuidad de los problemas que vive esta población. En dicha decisión la Corte señaló que dentro de las políticas que deberían aplicarse para superar esta situación se encuentran: a) reformulación de políticas públicas en materias como vivienda y tierras, b) ajuste de políticas públicas ligadas a verdad, justicia y reparación, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación, c) adopción de mecanismos puntuales de protección, d) diseño y presentación de un presupuesto de gastos destinado exclusivamente a las personas desplazadas, e) adopción de sistemas de medición de indicadores de goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas.

CONCLUSIONES

54. El nivel de garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia dista de alcanzar los parámetros propios del goce efectivo. La persistencia de la desnutrición y la inseguridad alimentaria; los déficits cualitativo y cuantitativo en materia de vivienda; el alto índice de población joven por fuera

78 Al respecto puede verse, entre otros, el Informe de la Defensoría del Pueblo sobre desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, No. 01, Bogotá, Defensoría del Pueblo, abril de 2002.

79 En audiencia del 2 de mayo de 2005 ante la Corte Constitucional, el ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, dijo para El Tiempo: “Tenemos 40 billones de pesos de recaudo. De ahí toca cancelar las pensiones y el pago de la deuda que nos suman los 42 billones. En adelante en temas de justicia, defensa y para el tema de los desplazados”. Disponible en www.eltiempo.com [Fecha de consulta: 3 de junio de 2008].

80 Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país, Organización Panamericana de la Salud / Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas Colombia, 2005, p. 5.

81 Cohre, Defensa del derecho a la vivienda de la población desplazada en Colombia. Informe de misión de investigación, Bogotá, 2005.

del sistema educativo; la precarización de la situación laboral de las personas que trabajan, especialmente las mujeres; las desigualdades institucionalizadas en el sistema de salud, y la persistencia de prácticas discriminatorias contra mujeres, indígenas, afrodescendientes y población LGBT, muestran la vulneración de los derechos del conjunto de la población.

55. Algunas situaciones en extremo problemáticas merecen una consideración especial por su gravedad: el incumplimiento de obligaciones inmediatas como la gratuidad en la educación primaria, la patente regresividad en materia de derechos laborales, la persistencia de los crímenes contra sindicalistas, la precaria calidad de vida de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y la preocupante situación que vive la población desplazada son muestra de la errática política estatal en estas materias.

56. El recurrente incumplimiento de las recomendaciones proferidas por el Comité DESC por parte del Estado colombiano es una señal negativa. La laboralización de las madres comunitarias continúa mostrando carencias, pues la situación de estas mujeres no ha mejorado sustancialmente. Al tiempo, persiste la brecha de diferenciación salarial entre hombres y mujeres. Pese a la clara recomendación relacionada con la realización de una reforma agraria, lo que se evidencia es una contrarreforma agraria que ha despojado de tierras y territorios a indígenas, campesinos y afrodescendientes mediante la combinación de mecanismos legales e ilegales. Estos tres casos puntuales reflejan la poca voluntad del Estado colombiano para garantizar plenamente los derechos económicos, sociales y culturales de la población colombiana.

PRESENTACIÓN

LA URGENCIA DE LIBRARNOS DEL TERROR Y LA MISERIA

1. “La aspiración más elevada de la humanidad es la conquista de un mundo donde los seres humanos, liberados del temor y la miseria disfruten de la libertad de palabra y la libertad de creencias”. Esta sentencia, variante de la frase contenida en el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es una síntesis precisa del objetivo de las mujeres y los hombres que buscan la plena garantía de los derechos de los individuos y los pueblos. En 1948, año de la proclamación de la Declaración Universal, la memoria de los crímenes administrados en los campos de concentración nazis era motivación suficiente para hablar del terror como una amenaza que llegaba a cuestionar nuestra propia concepción de humanidad. En palabras de Hannah Arendt: “La vieja bestialidad espontánea dio lugar a la destrucción totalmente fría y sistemática de cuerpos humanos, diseñada para destruir la dignidad humana”⁸².

2. Aunque el recuerdo del terror de los campos esté vivo en la memoria colectiva, es habitual que la sociedad del espectáculo tienda a guardar silencio sobre otros mecanismos que también destruyen los cuerpos humanos y cuestionan nuestra concepción de humanidad. El flagelo del hambre, la carencia de vivienda, las pésimas condiciones de trabajo, los hospitales cerrados y la mercantilización de la educación también son mecanismos que resquebrajan la dignidad y destruyen vidas humanas. En ese sentido, los documentos que conforman este Informe Alternativo que se presenta al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante Comité DESC), fueron elaborados con la pretensión de contribuir a liberarnos del ambiente donde día a día constatamos que el terror pretende perpetuar la miseria y la miseria facilita el ejercicio del terror.

3. Por eso comprendemos que el sentido de los derechos sociales es asegurar una vida digna para cada ser humano, haciendo énfasis en evitar la silenciosa persistencia de la miseria. Por lo anterior, partimos de una convicción ética innegociable: consideramos que la educación básica gratuita, la alimentación adecuada, la vivienda digna, el trabajo decente, la asociación sindical, la seguridad social, la salud universal, el agua como bien público y la garantía de la tierra y el territorio son pilares ineludibles para la construcción de una sociedad democrática, justa y en paz. Fiel a ese compromiso, el presente Informe muestra la grave deuda social que en materia de derechos sociales vive Colombia.

82 Hannah Arendt, Concentration Camps, citada por Richard J. Bernstein, El mal radical. Una indagación filosófica, Buenos Aires, Litemod, 2005, p. 318.

83 Comité DESC, Observación General No. 3, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 2 - Aplicación del Pacto a nivel nacional, 13º período de sesiones, UN. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 140 (1981), párr. 2.

84 *Ibid.*, párr. 9.

4. Es un ejercicio colectivo realizado por organizaciones de diverso tipo: defensoras de derechos humanos, no gubernamentales, académicas, sociales, populares que desde sus labores diarias buscan construir una sociedad democrática. Esta labor fue coordinada por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (en adelante la Plataforma), red que agrupa a un centenar de organizaciones que trabajan por la plena garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. El Informe aborda dos perspectivas; en primer lugar, la evaluación del nivel de garantía de los derechos sociales principalmente educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo, libertades sindicales, tierra y territorio, análisis que se ve enriquecido con una serie de crónicas sobre casos reales de afectación a derechos. En segundo lugar, se presenta un examen de la situación que viven los grupos poblacionales que son titulares de tales derechos: mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinas y campesinos, lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas, y personas en situación de desplazamiento.

5. Este informe cubre principalmente el periodo 2001-2006, pero hace menciones puntuales para efectos de seguimiento y de medición de la progresividad, a decisiones, normatividad y prácticas vigentes a julio de 2009. Principalmente se basa en datos oficiales, pero también acude a referencias del Sistema de Naciones Unidas, y a datos de las organizaciones de derechos humanos y académicas, que hacen seguimiento a la situación de los DESC en Colombia, lo que incluye citas de prensa, revistas especializadas, de indicadores y de casos de violaciones de DESC.

LA REGRESIVIDAD COMO RASGO CARACTERÍSTICO DE LA ACCIÓN ESTATAL

6. De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante *Pidesc*), instrumento internacional firmado y ratificado por el Estado colombiano, una obligación ineludible de los Estados partes consiste en la adopción de medidas que posibiliten avanzar progresivamente (art. 2.1) hacia la plena efectividad de los derechos sociales. En resumen, los Estados deben tomar medidas que permitan ampliar y mejorar paulatinamente las condiciones de goce y ejercicio de los derechos sociales, hasta garantizar que todo hombre y mujer disfruten del goce efectivo los mismos. El Comité DESC ha destacado que las medidas que el Estado debe adoptar en tal sentido “deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto”⁸³.

7. La obligación de progresividad también implica el deber de no regresividad, entendido como la prohibición de adoptar políticas y medidas que reduzcan, empeoren o eliminen las condiciones de “mejoría alcanzada” en la situación de los DESC. Para el Comité DESC, “cualquier medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de recursos de que se dispone”⁸⁴.

8. Infortunadamente, el análisis del V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante V Informe) evidencia que en los últimos años no se ha avanzado de manera consistente en materia de derechos sociales, y que la situación de las poblaciones tiende al deterioro de su calidad de vida. Muchas situaciones que aparecían como fuente de afectación de los derechos, o bien se mantienen o bien tienden a profundizarse. Un buen ejemplo de esta situación lo encontramos en la implementación del Acto Legislativo 04 de 2007 (reformatorio de la Constitución Política de 1991) que reformó nuevamente la fórmula de distribución de las transferencias de la Nación a los entes territoriales, lo que conlleva una pérdida para la garantía de derechos básicos entre 66,2 billones de pesos a 76,6 billones de pesos entre 2008 y 2016. Por una anterior reforma, los entes territoriales ya habían dejado de percibir más de 16,5 billones de pesos en el periodo 2002-2008 para financiar los gastos de salud, educación, agua potable y saneamiento básico⁸⁵.

9. En materia de derechos laborales –campo donde se constata el desmejoramiento de las condiciones de trabajo y la seguridad social, así como un preocupante ascenso del desempleo que alcanza niveles superiores al promedio de la región–, la proporción de personas económicamente activas afiliadas a sindicatos tiende a descender, al igual que las posibilidades de participar en procesos de negociación colectiva de las condiciones de trabajo. Esta situación se deriva de las barreras institucionales (legales y administrativas) que bloquean la posibilidad de fundar nuevas organizaciones sindicales. Adicional a las barreras legales, los atentados contra personas afiliadas a sindicatos mantienen a Colombia como el país más peligroso para la actividad sindical.

10. En materia de salud el Informe muestra que los obstáculos que en los últimos quince años han limitado el goce efectivo del derecho se mantienen. El énfasis en el aseguramiento individual ha sido nefasto para la salud pública, lo que se evidencia en la grave situación de la red hospitalaria; las consultas se han reducido a tiempos récord, muchos medicamentos fundamentales no son cubiertos por los Planes de salud, y se mantiene la desigualdad de los beneficios de la medicina prepagada, en comparación con el régimen contributivo (EPS) y el régimen subsidiado (Sisben).

11. Casi diez años después de la última sesión del Estado colombiano ante el Comité DESC, la educación primaria aún no es gratuita, pese a que hace más de treinta años entró en vigor el Pidesc que obligaba al Estado a instituirlo. La recomendación sobre la realización de una Reforma Agraria fue ignorada, y en contravía se aprobaron normas que benefician a los grandes propietarios latifundistas, permiten la legalización de las tierras expropiadas mediante la violencia y el desplazamiento forzado, y refuerzan un modelo de desarrollo agroindustrial que va en contravía de las economías campesinas, indígenas y afro, lo que explica el crecimiento de los índices de pobreza rural.

85 Cfr. Alberto Yepes, ¿Desarrollo para todos?, en Sin democracia, sin derechos, quinto año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, abril de 2008, pp. 95-96.

12. Nuevos datos sobre la seguridad alimentaria y nutricional muestran que buena parte de la población colombiana sufre de inseguridad alimentaria, que las mujeres gestantes tienen alto riesgo de sufrir de anemia, y que las niñas y los niños se encuentran ante la amenaza constante de desnutrición. En materia de vivienda se mantienen los altos niveles de déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, los altísimos porcentajes de familias que viven en alquiler y la continuidad de los desalojos forzados, práctica que a pesar de estar prohibida por el derecho internacional es habitual en nuestro país.

13. Los niveles de desplazamiento forzado tienden a elevarse, y se profundiza el deterioro de la calidad de vida de las familias en esta situación. La política del Estado no muestra consistencia para enfrentar la problemática de las personas desplazadas a pesar de la presión de la Corte Constitucional tras el fallo de tutela T-025 de 2004. El desplazamiento forzado aparece como una fuente de la violación integral de los derechos de un importante margen de la población. Por esas razones, la consolidación de una sociedad donde los valores de cambio son más importantes que el dolor humano, la importancia de la crisis económica tiende a opacar la agudización de la crisis humanitaria. Colombia es uno de los dos países con mayor número de personas desplazadas, sin que el gobierno desarrolle acciones coherentes para superar esta situación oprobiosa.

14. La violación de la autodeterminación de los pueblos indígenas y afro también aparece como una constante. En los últimos años se han reducido las partidas presupuestales para titulación y adjudicación de territorios colectivos, mientras cobran importancia ideologías oficiales que dejan de reconocer a las etnias como pueblos para usar el término “minorías étnicas”, a todas luces peyorativo y con tintes discriminatorios.

15. Las mujeres son más golpeadas por la pobreza, tienden a trabajar más por menores salarios, a ser más afectadas por el desempleo, y a tener menores oportunidades de trabajo. La población femenina sufre mayores afectaciones a sus derechos por causa del conflicto, especialmente gracias a la recurrencia de la violencia sexual como arma de guerra. La población de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas ha sido particularmente afectada por la discriminación por razones de género y orientación sexual; a pesar de que han conquistado visibilidad ante la opinión pública, la política social sigue desconociendo sus derechos diferenciados, mientras la coalición de Gobierno ha bloqueado importantes iniciativas para alcanzar la igualdad de derechos patrimoniales para las parejas del mismo sexo.

16. La regresividad es el lugar común donde coinciden los artículos que componen este Informe. A pesar de las obligaciones internacionales y los compromisos adquiridos por el Estado colombiano ante la comunidad internacional, la situa-

ción de los derechos económicos, sociales y culturales tiende al deterioro. Al tiempo que no se ha realizado un adecuado seguimiento al cumplimiento de las Recomendaciones del Comité DESC, existe un total incumplimiento respecto de otras, entre las que se cuentan:

- El Comité insta al Estado parte a que adopte las medidas necesarias para llevar a cabo una auténtica reforma agraria.

- El Comité insta al Estado parte a que considere la ratificación del Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social (Norma Mínima), y a que tome medidas para asegurar que la cobertura del sistema de seguridad social aumente significativamente.

- El Comité reitera su recomendación de 1995 para que el estatus de trabajadoras de las madres comunitarias sea regulado, y para que éstas tengan derecho a un salario mínimo.

- Insta también al Estado parte a que adopte una política de “trabajo igual, salario igual” como dice el Pacto, y a reducir la diferencia de salario entre hombres y mujeres.

- El Comité insta al Estado parte a que juzgue y castigue a las personas responsables de asesinato de líderes sindicales, y proporcione una compensación adecuada para las familias de las víctimas.

- El Comité sugiere al Estado parte lanzar una campaña promoviendo la calidad de la educación y el acceso a ésta, con el fin de proporcionar, entre otras cosas, la educación gratuita y obligatoria.

- El Comité recomienda fuertemente al Estado tomar en cuenta las obligaciones del Pacto en todos los aspectos de sus negociaciones con las instituciones financieras internacionales, para asegurar que los DESC no sean socavados, especialmente, aquellos de los grupos desfavorecidos y marginados.

**NI REDISTRIBUCIÓN, NI RECONOCIMIENTO:
LA FORTALEZA DE LA DESIGUALDAD.**

17. La cuestión de la regresividad en materia de derechos sociales se comprende como una barrera a la posibilidad de construir una sociedad con una distribución más razonable de los recursos. Los derechos sociales deben fundamentar políticas que procuren realidades de justicia social basadas en el reconocimiento de los grupos sociales víctimas de falta de reconocimiento cultural, invisibilización social y estereotipos discriminatorios, como ocurre con las mujeres, los pueblos indígenas, los pueblos afro, las comunidades campesinas y la población LGBT.

86 Véase Nancy Fraser, *Iustitia Interrupta*, Bogotá, Siglo del Hombre, Universidad de los Andes, 1997.

87 Peter Sloterdijk, *En el mismo barco*, Madrid, Siruela, 2006, pp. 96 y ss.

De igual manera, esas políticas deben posibilitar una redistribución de los bienes sociales que permita vivir con dignidad a los hombres, las mujeres y las comunidades organizadas, procurando medidas de redistribución de los ingresos y de rediseño de la división del trabajo. En suma, la política social debería propender por atacar las fuentes de la injusticia cultural y la injusticia económica como dos factores que se entrecruzan y se refuerzan entre sí⁸⁶.

18. Esta exigencia es inaplazable en una sociedad como la colombiana, con altísimas desigualdades en la distribución del ingreso, de la tierra y de otros factores productivos y financieros. La carencia de políticas públicas de amplio alcance en trabajo y alimentación, las limitaciones de la política de vivienda, el diseño individualizador de la política de salud y seguridad social, y la reconfiguración de la política agropecuaria son factores que profundizan la injusticia social en lugar de intervenir en su contra.

19. A lo anterior debe añadirse la profundización de una política tributaria que en lugar de gravar a los contribuyentes de acuerdo con su capacidad económica, se basa en exenciones a granel para los sectores beneficiarios de la concentración de la riqueza. El diseño de las finanzas públicas se asienta en una clase media cuyos pagos financian lo que dejan de pagar los sectores de grandes ingresos, lo que también profundiza la desigualdad.

LA ASISTENCIA Y EL MERCADO COMO SUSTITUTOS DE LOS DERECHOS

20. De acuerdo con los parámetros internacionales, una política social basada en derechos implica la realización de acciones universales que cobijen al conjunto de la población sin desconocer las diferencias de género, etnia, generación y orientación sexual. No obstante, desde principios de los años noventa esta aspiración se vio atacada por una concepción que defiende una política social centrada en las asignaciones hechas por el mercado. De esta manera, la construcción de lo público basada en la solidaridad social y la ciudadanía se vio seriamente socavada por la defensa del individuo atomizado que, a la manera de Robinson Crusoe, debe procurarse en el aislamiento la satisfacción de sus necesidades básicas. Desde entonces, la política social busca responder a lo que Peter Sloterdijk llamó el “individualismo de apartamento”, donde cada individuo parece funcionar como una pequeña isla nómada apartada de los demás y en continuo movimiento para perpetuar esa distancia⁸⁷. Si pasamos de ser criaturas desnudas creadas por dios a ciudadanos que aspiran a gozar de sus derechos conquistados, en los últimos años hemos visto cómo la nueva etapa de la metamorfosis consiste en el paso del ciudadano al cliente que compra servicios.

21. En síntesis, la política social deja de ser social; la política pública se resquebraja para operar como simple reguladora de servicios donde cada uno debe salvarse como pueda. En ese contexto, el Estado interviene al mercado, pero no

para limitarlo sino para buscar incluir a quienes se encuentran fuera de él. La política social se focaliza para devolver al mercado a quienes habían salido del rebaño, como el buen pastor que encausa al hijo pródigo.

22. Pero la historia no se detiene con el cliente comprador, desde agosto de 2002 la metamorfosis tendió a acelerarse. La política social siguió su reformulación para tomar una nueva variante: ya no buscaba encauzar los individuos hacia el mercado sino encauzar a las familias hacia la lealtad con el gobernante. La política social dejó de fundamentarse en esfuerzos sectoriales que articulaban una estrategia comprensiva de seguridad social, en adelante ha consistido en una descomposición en meros subsidios monetarios. De los cupos escolares pasamos a los montos en dinero. De la construcción de vivienda de interés social, y de la redistribución de la tierra, pasamos a los montos en dinero. De la seguridad social en salud pasamos a los montos en dinero, y así podríamos seguir.

23. En ese orden de ideas se explica la citada reforma a las transferencias, modificación que disminuyó los recursos para los entes territoriales destinados a invertirse en salud, educación y saneamiento básico, para que el Gobierno central tuviese más recursos para la guerra y más dinero para los subsidios monetarios. En el pasado estos recursos pretendían asegurar la calidad de vida, luego pasaron a asegurar los resultados de las encuestas.

EL INFORME ALTERNO COMO HERRAMIENTA POR LA JUSTICIA Y LA DIGNIDAD

24. Queremos terminar esta breve presentación recordando uno de sus puntos iniciales: el Informe es resultado de un trabajo colectivo donde muchas personas y organizaciones dedicaron energías y reflexiones para hacerlo posible. De igual manera, consideramos que este Informe puede ser una herramienta para fortalecer el trabajo colectivo de las organizaciones y los individuos que buscan una salida a la crisis permanente en la que nos encontramos. Tanto los artículos del Informe como sus Conclusiones y Recomendaciones se elaboraron con esa pretensión.

Este trabajo colectivo se encuentra al servicio de las aspiraciones colectivas.

*Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
Julio de 2009*





Carolina Mateus Ariza. *Ingrato trabajo*. Escuela Nacional Sindical

III INFORME ALTERNO DE LA SOCIEDAD CIVIL AL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS Y CULTURALES

INTRODUCCIÓN

25. Colombia tiene una superficie total de 2.070.408 kilómetros cuadrados, sus habitantes son 44 millones (51,2% mujeres y 48,8% hombres); un 3,4% de la población se reconoce como indígena y un 10,6%, como afrocolombiana¹. De acuerdo con los datos oficiales, un 27,7% de la población presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI)².

26. En el país se desarrolla un conflicto armado interno desde hace más de cuatro décadas, situación que ha generado una grave crisis humanitaria evidenciada en el desplazamiento forzado interno y el refugio. El país es considerado el segundo en el mundo con mayor población internamente desplazada. Se estima que cerca de 4 millones de personas han sido desplazadas contra su voluntad, lo que equivale casi al 9% de la población nacional³.

27. Colombia es el segundo país en la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, alcanzando un coeficiente de Gini de 0,576⁴. A pesar de que en 1995 el Comité DESC recomendó “una modificación del sistema impositivo y fiscal”⁵, el diseño del régimen tributario es claramente regresivo, haciendo énfasis en los impuestos indirectos de la población con bajo nivel de pago y la extensión de las exoneraciones a los tributos de los sectores de mayores ingresos. Las reformas al régimen de transferencias (acto legislativo 01 de 2001 y acto legislativo 011 de 2006) agudizaron esta situación al reducir drásticamente el monto de los recursos destinados a salud, educación y agua potable. En 2005, la reducción significó un 0,6% del PIB; en 2006 un 1,1% del PIB, mientras en 2007 se estimó una pérdida del 1,3% del PIB⁶, lo que muestra una regresividad sostenida en la destinación de los recursos en salud, educación, saneamiento básico y agua potable. Se calcula que en el periodo 2008-2016 se dejarán de invertir entre 66,2 y 76,6 billones de pesos en estas materias.

28. De acuerdo con la Constitución Política colombiana⁷ (art. 93) los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado hacen parte de la Carta Política. El Estado colombiano ratificó el Pacto Internacional de Derechos

1 Cfr. Departamento Nacional de Estadística (Dane), Censo nacional, 2005.

2 Ibid.

3 Información tomada de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Codhes). Disponible en www.codhes.org/Publicaciones/infocartagena.pdf (consultada en marzo 5 de 2008).

4 Véase al respecto Ricardo Bonilla y Jorge Iván González (coords.), Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia, Contraloría General de la República, 2006, p. 37.

5 Comité DESC, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia, E/C.12/1995/18*, párr. 193.

6 Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Bien-estar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, CID, 2007, p. 142.

7 Según el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

8 Véase V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Bogotá, República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, diciembre de 2007.

Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), y se sometió a la verificación de sus obligaciones ante el Comité DESC. De conformidad con las obligaciones derivadas del Pidesc, Colombia ha presentado al Comité DESC cinco informes, el último de ellos en enero de 2008, que analiza “los avances y dificultades que en materia tanto normativa, judicial como administrativa se han evidenciado en cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en nuestro país”⁸. Una lectura detallada del mismo permite afirmar que aunque se advierten ciertos avances, las recomendaciones del Comité DESC no han sido cumplidas a cabalidad y, por el contrario, se han adoptado acciones administrativas y legislativas en contra de las mismas, las cuales vulneran el principio de no regresividad en el cumplimiento de las obligaciones estatales internacionales.

CAPÍTULO I

DERECHO A LA SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (ARTS. 9 Y 12 DEL PIDESC)

La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente⁹.

1. CONSAGRACIÓN Y CONTENIDO DEL DERECHO

29. El Estado colombiano ha ratificado los principales tratados internacionales que reconocen la salud como derecho humano¹⁰, que debe ser realizado plenamente para toda la población, sin ningún tipo de discriminación. En el marco del seguimiento a las obligaciones del Estado colombiano frente al Pidesc, a continuación se presenta un balance general sobre la implementación de la política nacional de salud estructurada a partir de 1993 en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y los impactos que el desarrollo de la misma ha tenido sobre la realización del derecho a la salud de colombianos y colombianas.

30. El párrafo 1 del artículo 12 de Pidesc establece la obligación estatal de garantizar “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, y el párrafo 2 del mismo establece algunas de las medidas que deberán adoptarse para lograr ese fin, entre ellas:

- a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños.
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente.
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas.
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

⁹ Comité DESC, Observación General No. 14, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 22º período de sesiones, 2000, UN. Doc. E/C.12/2000/4, 2000, párr. 1.

¹⁰ El bloque de constitucionalidad respecto al derecho a la salud está conformado, además del Pidesc, entre otros instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia, por los siguientes: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 7); Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (arts. 10 y 11); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 11, 12 y 14); Convenios 161, 102 y 155 de la OIT; Convención sobre los derechos del niño (arts. 23 y 24); Convenios de Ginebra y su Protocolo II adicional (arts. 9 y 17); Principios rectores de los desplazamientos internos (principio 18); Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (art. 5); Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (art. 25); y Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

11 Comité DESC, Observación General No. 14, cit., párr. 11.

31. El derecho a la salud implica el ejercicio de libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho de la persona a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no ser sometido a intervenciones, ni a tratamientos y/o experimentos médicos no consentidos o que constituyan tortura. Entre los derechos figura el relativo a contar con un sistema público de protección, que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

32. El concepto del “más alto nivel posible de salud” (art. 12) implica la plena realización del ser humano y el cabal ejercicio de los demás derechos humanos, por lo mismo alude tanto a las condiciones psicofísicas, ambientales y socio-económicas que deben darse a las personas, como a los recursos y las acciones públicas a través de las cuales el Estado garantiza su bienestar integral.

33. Sobre el contenido del derecho, se tiene que además de la atención de salud oportuna y apropiada, el derecho a la salud integra los principales factores determinantes básicos de la salud¹¹ referidos al acceso a alimentos sanos y nutrición adecuada, vivienda adecuada, agua limpia y potable, condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas, medioambiente sano, acceso a educación e información en salud, y participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los niveles local, nacional e internacional.

34. La Observación General No. 14 del Comité DESC plantea que el derecho a la salud en todas sus formas y niveles debe ser garantizado por los Estados parte y abarca los siguientes *elementos esenciales e interrelacionados*.

Disponibilidad: entendida como el contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas.

Accesibilidad: entendida como los establecimientos, bienes y servicios de salud accesibles a todos/as, sin discriminación geográfica, económica y de información, dentro de la jurisdicción del Estado parte.

Aceptabilidad: entendida como una actitud respetuosa de todos los establecimientos, bienes y servicios de salud respecto de la ética médica, así como el reconocimiento de los contextos culturales de las personas, minorías, pueblos y comunidades, la sensibilidad frente a necesidades del género y al ciclo de vida.

Calidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico, y de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado y con salarios adecua-

dos, medicamentos y equipos hospitalarios científicamente aprobados y en buen estado, e instituciones de salud con condiciones sanitarias adecuadas.

35. En el plano constitucional, los artículos 48 y 49 definen de manera particular el conjunto de principios que deben orientar la prestación de los servicios de salud en Colombia, y el marco de competencias y responsabilidades estatales y de los particulares. El artículo 48 dispone que todos los habitantes del territorio nacional son titulares del derecho irrenunciable a la seguridad social. De allí que la propia norma establezca que su prestación es obligatoria y debe hacerse bajo la dirección, la coordinación y el control del Estado, con sujeción a los principios de participación, progresividad, eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

36. El artículo 49 de la Carta concibe la salud como un servicio público a cargo del Estado, al tiempo que garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. El artículo 50 garantiza a todos los niños y niñas menores de un año, que no estén cubiertos por algún tipo de protección o de seguridad social, el derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado, y a los trabajadores agrarios el acceso a los servicios de salud, vivienda y seguridad social, con el fin de mejorar su ingreso y calidad de vida (art. 64).

37. El artículo 44 señala que los derechos a la vida, la salud, la seguridad social y una alimentación equilibrada de la niñez son fundamentales y prevalecen sobre los derechos de los demás. El artículo 365 establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, e impone a éste el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, y el 366 impone al Estado la obligación de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, y de propender por la satisfacción de las necesidades insatisfechas de salud, saneamiento ambiental y agua potable.

38. Otro aspecto importante para el análisis de la garantía del derecho a la salud en Colombia es la definición de los principios del SGSSS. Para efectos de este balance, se toman como referentes centrales los siguientes: equidad¹², integralidad, calidad¹³, participación¹⁴, eficiencia¹⁴, universalidad¹⁶ y solidaridad¹⁷, desde la perspectiva de derechos.

2. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

39. En 1995 y 2001¹⁸, el Comité DESC se pronunció sobre la situación de los derechos a la salud y seguridad social, recomendando de manera particular en 2001 tomar las medidas para asegurar “que el sistema de subsidios no discrimine a los grupos desfavorecidos y marginados”¹⁹. Igualmente, en 2001 solicitó al Estado colombiano que “en su próximo informe periódico, dé una información detallada, basada en datos comparativos sobre el problema del aborto en Colombia y las medidas, legislativas o de otra índole, incluida la revisión de su legislación actual, que ha tomado para proteger a las mujeres de abortos ilegales e inseguros”²⁰.

12 Equidad: definida como “la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil” (Ley 100/93, art. 2, lit. c.).

13 Comprendida como la cobertura de todos los eventos que afectan la salud, la capacidad económica y las condiciones de toda la población.

14 Participación: definida como “la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto” (art. 2, lit. f). En el plano específico de la salud no hay precisiones importantes (art. 153, num. 7).

15 Eficiencia: se define como la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los servicios sean prestados de forma adecuada, oportuna y suficiente. Sin embargo, los servicios no se están prestando de acuerdo con la necesidad, oportunidad, suficiencia y calidad porque se ha interpretado esta eficiencia como la disminución de costos a partir de la reducción de la calidad.

16 Universalidad: definida como “la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida” (Ley 100/93, art. 2, lit. b).

17 Solidaridad: definida como “la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil” (Ley 100/93, art. 2, lit. c).

18 Véase Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Cuadro comparativo recomendaciones Comité del Pacto 1995-2001. Disponible en <http://www.plataforma-colombiana.org/informes.htm>

19 Comité DESC, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia, E/C.12/1/Ad.74, párr. 47.

20 *Ibid.*, párr. 45.

21 Ministerio de Relaciones Exteriores, V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Bogotá, enero de 2009.

22 *Ibid.*, para. 27.

3. SOBRE EL V INFORME PERIÓDICO OFICIAL

40. En general, la información que presenta el V informe estatal²¹ es parcial y no refleja la realidad sobre el derecho a la salud en Colombia. Se concentra en los avances en cobertura en el aseguramiento, desconociendo la baja calidad de los servicios que está recibiendo la población, la falta de adecuación de la política pública a las condiciones socio-culturales de la gente, y las barreras de asequibilidad a las prestaciones públicas en salud que siguen siendo insuficientes y discriminatorias.

41. Los indicadores reportados muestran promedios nacionales que no permiten ver las diferencias y problemáticas que afronta el sistema de salud a nivel regional y local, ni desagrega la información de acuerdo con variables poblacionales. Por ejemplo, se alude al promedio nacional de esperanza de vida –72,2 años–²², pero no se señala que en algunas poblaciones, entre ellas las comunidades indígenas, la mortalidad es muy alta y el estimado de vida es apenas de 48 años. El Informe se basa en muchos indicadores estructurales y en la descripción de programas sin relacionar los niveles de implementación, ni sus resultados.

42. El V Informe es tendencioso al presentar un gran volumen de normatividad como un avance en el derecho a la salud, sin realizar un análisis sobre su implementación y la manera como ella ha contribuido al cumplimiento de las obligaciones del Pidesc. De hecho, como se verá más adelante, las continuas modificaciones normativas del sistema de salud han implicado una serie de ajustes que entorpecen la prestación de los servicios, congestionan a las instituciones, amplían la intermediación financiera y restringen el acceso a la información.

43. Otra de las falencias del V Informe es que no plantea en el análisis un enfoque de derechos que indique claramente cuál es la progresividad del disfrute del derecho a la salud, ni cuestiones atinentes con la equidad en el acceso, ni con la disponibilidad y calidad de los servicios que se reconocen y se prestan. Por el contrario, es un informe que se limita a describir la política de corte neoliberal, profundamente asistencialista (basada en subsidios a la demanda) y excluyente (focalizada para los más pobres dentro de los pobres) que han desarrollado los gobiernos de las últimas dos décadas. Finalmente, resulta paradójico que el informe oficial muestre como una conquista las sentencias de la Corte Constitucional, cuando éstas lo que han hecho es suplir las deficiencias que se presentan en el orden normativo y administrativo del SGSSS.

4. SITUACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD

44. Las leyes 100 de 1993 y 1122 de 2007, que estructuran el SGSSS, se distancian de los mandatos constitucionales y de los estándares internacionales del derecho a la salud, en especial en los aspectos de equidad y no discriminación al privilegiar la lógica de mercado en la organización y prestación de la salud. El diseño y la implementación del sistema de salud derivado de la Ley 100, de la Ley 1122, y de sus normas reglamentarias han originado problemas estructurales para la garantía del derecho a la salud. Al respecto, un estudio de la Procuraduría General de la Nación identificó por lo menos cuatro tensiones básicas: i) una debilidad en las responsabilidades en salud pública; ii) el establecimiento de barreras injustificadas de acceso a la salud; iii) la vulneración del principio de igualdad por el carácter parcialmente regresivo de las cotizaciones; y iv) la diferenciación inequitativa entre los regímenes contributivo y subsidiado²³.

45. La reciente sentencia de la Corte Constitucional T-760 de 2008, evidencia las profundas inequidades y desigualdades que promueve el actual Sistema de Salud, y de esta manera el incumplimiento del mandato del Comité DESC de asegurar “que el sistema de subsidios no discrimine a los grupos desfavorecidos y marginados”.

Características del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en Colombia

46. En diciembre de 1993, se expidió la Ley 100 que estructura un modelo de atención en salud bajo las siguientes premisas²⁴:

- Los servicios individuales quedan organizados bajo la lógica de un mercado de aseguramiento y de competencia administrada²⁵.

- La obligatoriedad del aseguramiento entendida como la existencia de un fondo único al que confluyen todos los recursos –Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)–. La exigencia de un plan mínimo de beneficios (Plan Obligatorio de Salud) y el pago de los aseguradores per cápita ajustado por riesgos (Unidad de Pago por Capitación).

- Separación de las funciones de administración del aseguramiento y de prestación de servicios, y se insta a que las instituciones públicas y privadas confluyan en un ambiente de competencia regulada en el mercado.

47. El modelo se fundamenta en la mirada neoclásica de los bienes²⁶, según la cual, los bienes privados son aquellos que implican un beneficio individual diferenciado y por el cual las personas estarían dispuestas a pagar; y los bienes públicos son sólo aquellos con altas externalidades positivas o negativas, estos, que afectan a muchas personas en un sentido positivo o negativo, y que, por

²³ Procuraduría General de la Nación, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), Estudio del derecho a la salud en la perspectiva de los derechos humanos, Bogotá, 2008, p. 57.

²⁴ Mario Hernández, El derecho a la salud en Colombia: obstáculos para su realización, en La salud está grave: una visión desde los derechos humanos, Bogotá, Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2000, p. 144.

²⁵ Alain Enthoven, Managed Competition of Alternative Delivery Systems, J. Health Politics, Policy & Law, núm. 13, 1988, pp. 305-321.

²⁶ Mario Hernández, El derecho a la salud en Colombia: obstáculos para su realización, ob. cit., p. 144.

27 Banco Mundial, El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma, Bol. Of. Sanit. Panam., 103 (6), 1997, pp. 695-709.

28 Natalia Paredes, A cinco años de la Reforma del sistema de salud colombiano, ¿qué ha pasado con el derecho a la salud?, en La salud está grave: una visión desde los derechos humanos, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2000, p. 168.

29 Empresas Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado y Empresas Promotoras de Salud del Régimen Contributivo.

30 Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y Empresas Sociales del Estado.

31 Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado y Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo.

32 Gilberto Barón, Cuentas de salud de Colombia 1993-2003, el gasto nacional en salud y su financiamiento, Bogotá, Ministerio de la Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, 2007.

33 Procuraduría General de la Nación y De Justicia, Estudio del derecho a la salud en la perspectiva de los derechos humanos, ob. cit. p. 71.

34 La falta de calidad en el sistema de salud se ha visto reflejada en algunas encuestas sobre percepción de satisfacción en los servicios de salud. La imagen negativa de las empresas e instituciones prestadoras de servicios de salud se ha incrementado: mientras en el año 2000, sólo el 10,1% de los enfermos que no acudieron a los servicios de salud invocaron la mala calidad de los mismos, en el año 2005 este porcentaje alcanzó al 22,4%. Véase Carmen Flórez y Victoria Soto, Evolución de la equidad en el acceso a los servicios de salud de la población colombiana, en VV. AA., Avances y desafíos de la equidad en el sistema de salud colombiano, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Fundación Corona, Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, 2007, p. 21.

lo mismo, deberían ser costeados con recursos públicos porque nadie estaría dispuesto a pagar por ellos²⁷.

48. Sobre esta perspectiva de teoría económica, el SGSSS integra en un único sistema a todas las instituciones e intervenciones del sector, cuyo mecanismo rector de financiación, administración y prestación de servicios es la afiliación mediante un seguro de salud²⁸. Bajo esta lógica se separan las funciones de administración a cargo de las EPS-S y EPS-C²⁹, de las de prestación de servicios a cargo de las IPS y ESE³⁰, configurando planes individuales de beneficios diferenciados (POS-S y POS-C)³¹, y planes de atención básica en salud pública (PAB, ahora Planes Intervenciones Colectivas), entre otros. Esta lógica genera un interés del mercado en la atención individual a la enfermedad, y un Estado debilitado para atender los problemas de salud colectiva.

49. La preponderancia de la lógica de mercado en el sistema de salud se puede verificar si se observa el comportamiento del gasto nacional en la materia. En un estudio³² sobre las cuentas en salud en los primeros años de la Ley 100, se constató el incremento de los recursos generales de salud que en 1993 era del 6,2% del PIB y alcanzaron el 9% del PIB en el año 2000, para mantenerse en los años 2001, 2002 y 2003 en el 7,8%, es decir, un incremento de recursos cercano al 50%, sin embargo, este incremento no ha significado mejoramiento de la calidad, ni universalización del servicio, ni reducción de las altísimas inequidades.

50. Al estar concebido el sistema de salud según las reglas del mercado, el valor de la intermediación de los privados por administrar los recursos del sistema alcanza cerca del 30%³³, encontrando que los costos de funcionamiento privado son mucho más elevados que los públicos y la cobertura relativa menor. Este nivel de ganancias contrasta con el porcentaje de los rubros en “inversión” del sector privado que son del orden de 0,5%. En suma, el incremento del gasto público en salud no se traduce en la satisfacción de los usuarios, sino en el enriquecimiento de las empresas privadas prestadoras de salud.

51. Con la lógica de maximización de las ganancias las empresas privadas que dominan el sistema de salud incurren en prácticas que atentan gravemente contra la calidad de la salud: reducen gastos en personal médico, en laboratorios y en medicamentos; evitan diagnósticos que obliguen a tratamientos de las enfermedades, o prescriben los tratamientos más baratos así estos resulten inconvenientes para los pacientes, etc.³⁴(véanse §§ 82-83).

Evidencias de la violación del derecho a la salud en Colombia

a) Sobre el principio de Accesibilidad.

52. Este principio abarca las garantías indispensables para el goce del derecho a la salud, evitando todo factor de discriminación social, material o física, implica

que el SGSSS permita que toda persona en todo el territorio nacional cuente y pueda acceder a establecimientos, bienes y servicios de salud.

La cobertura del aseguramiento

53. El aseguramiento se refiere a la población con seguro de salud y se ofrece a través de dos regímenes: el contributivo y el subsidiado. El régimen contributivo, dirigido a las personas con capacidad de pago, que deben afiliarse a las entidades promotoras de salud (EPS), y el régimen subsidiado, destinado a las personas sin capacidad de pago y cuyo acceso depende del subsidio a la demanda³⁵.

54. Uno de los argumentos de mayor fuerza para la promulgación de la Ley 100 de 1993 fue que el SGSSS iba a lograr la universalidad en la cobertura a 2001. En la actualidad, después de quince años de implementada la ley, y con una reforma reciente (Ley 1122 de 2007), el sistema no ha logrado cobertura total. No toda la población logra estar afiliada a alguno de los dos regímenes, y algunos de quienes lo logran no tienen garantía de acceso y utilización oportuna, efectiva y de calidad a los servicios³⁶. Sobre este aspecto, las cifras oficiales no son claras: señalan una ampliación de la cobertura global que pasó del 39,6% en 1993 al 79,27% en el 2007, lo cual equivale a un aumento del 36% en el régimen contributivo y a un 43% en el subsidiado. Sin embargo, al detallar estas cifras se reflejan inequidades en la accesibilidad.

55. En cuanto al aseguramiento del sector público con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, se condenó al Instituto de los Seguros Sociales (ISS) a competir en condiciones desiguales con relación a las entidades de salud privadas, ello generó que a causa de la denominada selección adversa o sesgada, el ISS y sus ESES, atendían los pacientes de más alto costo³⁷. A pesar de esta situación, la Unidad de Pago por Capitación (UPC) no tenía en cuenta la desviación que presenta el perfil de los usuarios de este instituto hacia enfermedades de alto costo³⁸. La EPS del ISS tuvo que sufragar por varios años una carga pensional de 1,2 billones de pesos, y una elevada deuda pública de más de 1,4 billones de pesos³⁹. En los últimos años presentó serios problemas, entre ellos los que representaban las restricciones impuestas desde el propio marco institucional⁴⁰, para afiliarse nuevos usuarios que ingresaran al mercado laboral, y que tuvieran una menor tasa de morbilidad⁴¹; y en términos de ingresos, fue la entidad más afectada por las exigencias del Fosyga para la compensación de las cuentas por atención a usuarios con cargo a la subcuenta de solidaridad del régimen subsidiado⁴².

56. En el marco de esta situación, y ante un nivel de endeudamiento cercano al 284%, el Gobierno Nacional aprobó el Documento Conpes 3456 de enero de 2007, recomendando que debía dejarse la EPS pública del ISS en manos de una nueva empresa creada por cajas (con una participación estatal). En consecuencia,

35 Véase Natalia Paredes Hernández, A cinco años de la Reforma del sistema de salud colombiano, ¿qué ha pasado con el derecho a la salud?, ob. cit., p. 169.

36 Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social, Balance de Ley 100, Bogotá, 2006, p. 51.

37 Situación que el propio Gobierno Nacional reconoce en el Documento Conpes 3456 de enero de 2007.

38 Documento Conpes 3456 del 15 de enero de 2007, p. 12.

39 *Ibid.*, p. 15.

40 Por ejemplo, por medio de la Resolución 1416 de 1998 le fue retirado el certificado de funcionamiento, hasta el año 2001.

41 Documento Conpes 3456 del 15 de enero de 2007, p. 7.

42 *Ibid.*, p. 14.

43 Editorial de El Tiempo, 15 de julio de 2007. En el mismo sentido se pronunció el Contralor General de la República, Boletín de Prensa del 12 de julio de 2007. Disponible en www.contraloriagen.gov.co

se liquidó la EPS del ISS, la Superintendencia de Salud dictó la resolución 028 de 2007 por la cual canceló su licencia de funcionamiento, y el Ministerio de la Protección Social, en el Decreto 055 de 2007, definió las reglas para el traslado de los afiliados a la nueva EPS.

57. Resulta lamentable que las medidas que requería la EPS-ISS para continuar su funcionamiento fueran negadas de forma sistemática por el Gobierno Nacional, y la creación de una nueva entidad conformada por cajas privadas de compensación familiar deja la sensación de un claro favorecimiento hacia un sistema de salud diseñado “a la medida” del sector privado⁴³.

Afiliación y los pagos del seguro de salud

58. La afiliación al régimen contributivo se da a través de una cotización mensual obligatoria estandarizada en 12,5% sin distinción del tipo de vinculación laboral. Esta fórmula genera desigualdades teniendo en cuenta el tipo de contratación, ya que en caso de contratos laborales, los trabajadores aportan el 4%, y el resto lo aporta su empresa, mientras que en el caso de trabajadores independientes deben aportar la totalidad del porcentaje. Llama la atención que para los cotizantes independientes este pago es igual para quien devenga un salario mínimo mensual, como para quien devenga tres o 15, o más de 20, lo que genera también una disminución de los ingresos reales de miles de trabajadores y trabajadoras.

59. Por ello, la tasa de cotización uniforme es inequitativa, por cuanto no consulta la capacidad real de ingresos. Esas diferencias se ven fuertemente reflejadas en la realidad social y económica de la población, en donde la alta tasa de empleos temporales se traduce en obstáculos y pérdidas de ingreso en un porcentaje importante.

60. A lo anterior se suma la entrada en vigencia el 1 de julio de 2008 de la Planilla Única de Afiliación (PILA), que obliga al pago de salud asociado a pensión. Los empleados, sean temporales o que sólo devengan un salario mínimo sin prestaciones laborales, deben destinar el 28,5% de los ingresos al pago de la seguridad social: salud (12%) y pensión (16,5%). Ello ha llevado a que trabajadores y trabajadoras, particularmente mayores de 50 años, se retiren del sistema contributivo, ya que no se justifica el pago del 16,5% de sus ingresos para cotizar pensión cuando legalmente no podrán alcanzar las mínimas semanas de cotización para obtener el derecho a la misma.

61. Para el caso del régimen subsidiado, la afiliación depende de la asignación de un subsidio estatal a la población pobre, sin capacidad de pago. Este mecanismo funciona como un subsidio a la demanda para ampliar y fortalecer las relaciones de mercado, y garantizar el éxito de la inversión privada de capital en el sector. La selección de los beneficiarios se realiza mediante la aplicación de la encuesta

de potenciales beneficiarios de programas sociales llamada Sisben⁴⁴, que presenta fallas profundas al basarse en indicadores de Calidad de Vida y no en niveles de pobreza.

62. Para el año 2004, si bien las cifras oficiales sobre el aseguramiento mostraron un crecimiento significativo en el régimen subsidiado, el mismo responde en parte a la implementación del Acuerdo 267 del mismo año, que permitió la inclusión de nuevos afiliados a través de subsidios parciales. Estos nuevos cupos fueron otorgados a personas residentes en áreas urbanas, clasificadas en el nivel 3 del Sisben no afiliadas al SGSSS. Lo anterior llevó a la afiliación de un grupo importante de población con un plan de beneficios inferior al de personas afiliadas de nivel 1 y 2. Es decir, se aumenta la cobertura, pero se profundiza la desigualdad en relación con las prestaciones en salud y su calidad.

63. Por otro lado, el SGSSS protege principalmente a las aseguradoras, indicando como un plazo máximo de tres meses para la atención básica en salud a la población en desempleo que no pague puntualmente su seguro; después de este tiempo, las personas desempleadas deben iniciar sus trámites para ser incluidos en el régimen subsidiado, pero casi ninguna logra tener afiliación a este régimen porque su nivel de Sisben no le permite el beneficio.

Acceso y utilización de los servicios de salud

64. El esquema de atención en salud descrito ha establecido una relación contractual individual entre el usuario y la aseguradora, una organización de los servicios fragmentada por la lógica del mercado y no por las necesidades de la población⁴⁵ y, en consecuencia, múltiples dificultades para acceder a una atención oportuna y de calidad. Esta es una de las razones por la cual la población recurre permanentemente a los mecanismos jurídicos de la acción de tutela⁴⁶, derechos de petición y peticiones informales que, aunque no requieren activarse a través de un abogado(a), en la práctica implican disponer de una asesoría especializada para adelantarse⁴⁷. Según los estimativos de *Así vamos en salud*⁴⁸ las barreras administrativas, es decir, los diferentes trámites burocráticos exigidos por las EPS para la atención en salud, el mal servicio y la distancia temporal entre la solicitud de una cita médica y su realización, suman el 27% de las razones por las cuales las personas no acceden a los servicios de salud⁴⁹.

65. Otra barrera significativa para el acceso y uso de los servicios y programas de salud es la económica; estudios han señalado que la falta de dinero es la principal causa de no uso de servicios por la población no cubierta y la segunda causa de la población afiliada a alguno de los dos regímenes⁵⁰. Ello porque además del pago mensual, para acceder a cada uno de los servicios en salud se requiere el pago de copagos y cuotas moderadoras⁵¹ que oscilan entre US\$2 y US\$10 (\$1.900 y \$17.000).

44 El Sisben es una herramienta de gestión para la evaluación de la pobreza que tiene cuatro componentes. El primero, es la racionalidad total de focalización que indica que sólo los más pobres deben ser seleccionados como beneficiarios de los subsidios para el aseguramiento. El segundo componente es una encuesta para recoger la información. El tercero, es un indicador de pobreza, un procedimiento estadístico que cuantifica el nivel de pobreza de la familia, clasifica a los pobres y los ordena en una escala que se extiende de cero a cien, siendo cero el límite extremo de los más pobres. El cuarto componente es la línea de corte, un procedimiento de toma de decisiones que separa a quienes merecerían subsidio de quienes no lo merecerían teniendo en cuenta el nivel de pobreza medido por el indicador y la disponibilidad de recursos.

45 Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social, ob. cit., pp. 51-52.

46 En el año 2005 se interpuso un total de 224.270 tutelas, un 13% más que en el 2004, y un 160% más que en 1999. El acumulado de acciones de tutela registradas en el país de 1992 a 2005 fue de 1.067.070. Los derechos a la vida (36,5%), de petición (36,4%) y a la salud (35,9%) –en conjunto o separadamente– fueron los más invocados como fundamento de las acciones de tutela en el periodo 2002-2005. Los trámites administrativos a que son sometidos los pacientes, las barreras explícitas al acceso, y la falta de control y vigilancia por parte de los organismos encargados de esa tarea llevaron a que la acción de tutela para reclamar derechos de salud se convirtiera en un "prerrequisito de trámite" para las autorizaciones de prestaciones médicas elementales. Desde 1999 hasta el 2005, las solicitudes por este concepto aumentaron cerca del 280%, mientras que el crecimiento general de la tutela fue del 160% en el mismo periodo. En el año 2005, más de la tercera parte de las acciones de tutela interpuestas se hicieron en demanda del derecho a la salud (36,12%). Las 81.017 tutelas para proteger el derechos a la salud de ese año se originan en la negación de servicios, por falta en la entrega de medicamentos y realización de cirugías, por falta de oportunidad en citas médicas con especialistas, por mala interpretación del Manual de Actividades, Procedimientos e Intervenciones del Plan Obligatorio de Salud, por autorizaciones parciales, por negligencia de las EPS, por la entrega de planes de beneficios incompletos, y por falta de determinados especialistas en algunas regiones. Véase Defensoría del Pueblo, La tutela y el derecho a la salud. Periodo 2003-2005, Bogotá, 2007, pp. 25 y ss.

47 La Asociación Colombiana para la exigibilidad del derecho a la salud, Salud al Derecho, ha hecho un ejercicio de asesoría directa, seguimiento y sistematización de casos de violaciones del derecho a la salud. De una muestra de 458 casos asesorados entre el 2006-2007, estableció que las tutelas representaron el 30,34%; los derechos de petición correspondieron a un 38%, y en el 22,7% las personas hicieron llamadas telefónicas para hacer trámites que les garantizaran el acceso a los servicios.

48 Seguimiento al sector salud en Colombia. Disponible en <http://www.asivamosensalud.org>

49 Así vamos en salud, Indicadores de seguimiento comparado para Bogotá, Barranquilla, Cali, Cartagena y Medellín: 2008. Disponible en www.asivamosensalud.org

50 Víctor Correa Lugo, El derecho a la salud en Colombia: diez años de frustraciones, Bogotá, 2004, p. 208.

51 Los copagos y las cuotas moderadoras en el SGSSS surgen del planteamiento de que los usuarios/as hacen uso irracional de los servicios y, por tanto, hay necesidad de crear mecanismos de filtro económico.

52 Unidad de Pago por Capitación, valor que reciben las aseguradoras por afiliado.

53 Corte Constitucional, sentencias T-685 de 1998, T-398 de 1999, entre otras.

54 Ante las inequidades evidentes en el acceso a las prestaciones y los servicios de salud, la Corte Constitucional emitió la sentencia 760 de 2008, con la cual corrige parcialmente las desigualdades derivadas de la existencia de cinco planes obligatorios de salud creados de acuerdo con la capacidad de pago de los pacientes. La sentencia avanza, entre otros aspectos, en reconocer que son parte del derecho a la salud las garantías de acceso oportuno, eficaz y con calidad a las consultas médicas, procedimientos, tratamientos y medicinas, para lo cual le impone a las autoridades la tarea de reformar los planes obligatorios de salud y establecer un plan de beneficios común para los regímenes contributivo y subsidiado, que respete el derecho a la igualdad. Sin embargo, este mandato judicial no puede ocultar las deficiencias estructurales del sistema de salud vigente, y la ausencia de una política pública que garantice integralmente la salud como derecho humano.

55 "El cuidado médico en caso de enfermedad así como la prevención, el tratamiento y el control de enfermedades, son características centrales del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Estas características dependen del acceso a medicamentos. Así, el acceso a medicamentos forma parte indispensable del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud". Paul Hunt y Rajat Khosla, El derecho humano a los medicamentos, en Sur, Revista internacional de derechos humanos, año 5, núm. 8, junio de 2008, p. 102.

56 El acceso a medicamentos en Colombia, Ifarma - Cinep, septiembre de 2008 (mimeo).

66. A lo anterior se suman las diferencias entre los Planes Obligatorios de Salud de acuerdo al régimen de aseguramiento al que se pertenece. El valor de la UPC⁵² entre el régimen subsidiado y contributivo ha oscilado en los últimos cuatro años entre el 55 y 56% de diferencia, lo que ha implicado un plan de beneficios de menor alcance para un grupo de la población (régimen subsidiado) frente a un plan más amplio al que tiene acceso otro segmento (régimen contributivo).

67. La población identificada por el Sistema como "pacientes de alto costo", es sometida a la selección de riesgo por parte de las aseguradoras, lo cual les determina el acceso a un plan de beneficios. De otro lado, se exige una antigüedad mayor de tres años de afiliación a las EPS para tener acceso a un paquete de servicios para enfermedades catastróficas, en contravía de sentencias de la Corte Constitucional en las que se ha precisado que los pacientes de enfermedades catastróficas no pueden dejar de recibir los servicios requeridos para sus tratamientos⁵³.

68. Esas situaciones se convierten en discriminaciones socioeconómicas que restringen el acceso y uso de servicios, contrarias a las Recomendaciones del Comité DESC. Al respecto, la Contraloría General de la Nación ha advertido sobre la atención excluyente y poco equitativa que genera la existencia de planes diferentes, basados en la estratificación de la población según su capacidad de pago, vulnerando el derecho a la igualdad reconocido en la Constitución Política, y en la misma la Ley 100⁵⁴.

Acceso a medicamentos

69. El acceso a los medicamentos⁵⁵ ha sufrido un proceso de deterioro en los cuatro últimos años como consecuencia de un incremento en sus costos. Los colombianos gastaron aproximadamente 1.500 millones de dólares en medicamentos en 2003, y ahora se gastan cerca de 2.300 millones, aunque el consumo en unidades se ha mantenido constante⁵⁶, es decir, se han elevado significativamente los precios. No solamente porque cada medicamento ha experimentado incrementos en su valor comercial, sino porque existen presiones altamente eficaces para desplazar el consumo hacia productos novedosos, altamente rentables y de precios elevados.

70. Cuando los medicamentos deben ser adquiridos directamente con recursos de los individuos o las familias, los precios y las tendencias de uso hacia productos más costosos reducen la posibilidad de acceso de los mismos a los más pobres. De esta forma se está afectando el mandato según el cual, los medicamentos deben ser económicamente accesibles para todos, incluyendo las personas en situación de pobreza. La elevación de precios de los medicamentos se traduce en menor acceso por parte de la población, al menos en dos situaciones:

Si los medicamentos están incluidos en uno de los planes de beneficios del sistema de seguridad social, los pacientes se enfrentan a barreras administrativas que impiden el acceso, por ejemplo, las autorizaciones y los faltantes de inventario, u otras prácticas sutiles o explícitas que obligan a recurrir a procedimientos de excepción como acciones de tutela y recobros. Todo ello genera que la gente prefiera adquirir los medicamentos con su propio dinero o no utilizarlos⁵⁷.

71. Este esquema tiene además la ventaja de que los aseguradores trasladan el costo al Fosyga, lo que tiene dos efectos perversos: de un lado maximizan sus ingresos por el desplazamiento de la responsabilidad financiera al Fosyga, pero por el otro, se ha hecho evidente una suerte de alianza entre la gran industria y los aseguradores para desplazar el consumo hacia productos que a ambos convienen: medicamentos novedosos, muy caros, con generosos márgenes de ganancia y con alta rentabilidad. Así, los medicamentos no responden a las necesidades de salud, sino que intervienen expectativas comerciales en su formulación y uso.

72. El personal de salud es objeto de intensas campañas comerciales cuya eficacia se refleja claramente en los números⁵⁸. Estas estrategias afectan directamente el principio de accesibilidad e información confiable, ya que interfieren sobre la opinión del personal de salud y los pacientes respecto a la calidad de los medicamentos, e inciden como ya se explicó sobre las elecciones, que generalmente se traducen en mayores costos.

73. Dos elementos adicionales deben ser tenidos en cuenta. El primero es el cambio en la política de precios de medicamentos desde el año 2004, que pasó de un relativo control y vigilancia, a un esquema de libertad muy amplia, en el que los reducidos mecanismos de seguimiento y vigilancia han sido inoperantes.

74. El otro elemento de enorme impacto ha sido la creciente protección de la propiedad intelectual para los medicamentos. Aunque Colombia, como los demás países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), aplica patentes desde 1993, esta protección ha experimentado un vertiginoso fortalecimiento desde el año 2002. Ese año, a cambio de la extensión de las preferencias arancelarias, Colombia otorgó la controvertida protección de datos de prueba, cuyos efectos en el precio de los medicamentos han sido ciertamente relevantes⁵⁹. El efecto de la protección es claro; dado que se crea un monopolio temporal, el precio del producto es mucho mayor al que tendría en condiciones de competencia, es decir, ante la existencia de genéricos.

Uno de los ejemplos mejor conocidos se refiere al caso de la combinación Lopinavir-Ritonavir, requerida por pacientes con VIH, y protegida mediante una patente. El producto cuesta en Colombia mucho más que en los países vecinos, especialmente en aquellos en los que existe competencia con productos genéricos. Las organizaciones de pacientes que necesitan de este tipo de medicamentos han solicitado una licencia obligatoria que reduzca los precios a condiciones de competencia, o que permita el ingreso

⁵⁷ La Encuesta de Calidad de Vida realizada en Bogotá en 2007 mostró que, en general, los pacientes solamente recibieron el 63% de los medicamentos recetados, un 20,9% los recibieron incompletos y un 16% no recibieron ninguno de los medicamentos prescritos.

⁵⁸ En la misma Encuesta, el 63,9% de los medicamentos prescritos no estaban incluidos en el POS.

⁵⁹ Datos recopilados por la Alianza de Organizaciones no Gubernamentales que agrupa a Misión Salud, Ifarma y empresas como Pharmaketing, permitieron evidenciar que los precios de los medicamentos protegidos por el Decreto 2085 de 2002 eran más altos que en países vecinos, e incluso que en países mucho más ricos como Canadá y los Estados Unidos.

60 El Tiempo, "Pacientes rajan a las EPS", Bogotá, junio 26 de 2003, pp. 1-4.

61Ibid.

62 El Tiempo, "101 minutos para una Urgencia. Encuesta de satisfacción de usuarios", Bogotá, junio 5 de 2005, pp. 1-14 -1-15.

de genéricos. Hasta el momento no se ha obtenido respuesta positiva, sin embargo, es urgente que la licencia sea concedida, pues los altos costos de estos medicamentos afectan el acceso de un sector de pacientes especialmente vulnerables como son los portadores de VIH u otras enfermedades catastróficas.

Se requiere que el Estado colombiano cumpla con su responsabilidad de protección de la salud pública, utilizando todos los mecanismos a su alcance para controlar y regular el acceso a los medicamentos, incluyendo el control de precios, y la utilización de diferentes esquemas que promuevan la utilización de genéricos y la importación de medicamentos genéricos o de marca con menores precios. Al mismo tiempo, se requiere evitar la firma de tratados de libre comercio que aumenten la protección a la propiedad intelectual, incluyendo el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y con la Unión Europea, que afectaría gravemente la producción nacional de medicamentos, y aumentaría el monopolio de las transnacionales sobre los mismos.

Sobre los principios de Aceptabilidad y Calidad

75. Sobre la garantía de este principio en el SGSSS, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo la encuesta más grande que se haya realizado en el sector⁶⁰, evidenciando la baja calidad de los servicios que ofertan las aseguradoras, los cuales están por debajo de los estándares internacionales de atención en salud. Una segunda encuesta de la Defensoría del Pueblo realizada en 16 ciudades entre septiembre del 2004 y enero del 2005, reveló deficiencias en el esquema de aseguramiento que no logra cobertura universal. El índice de satisfacción de usuarios fue de 67,69 puntos: "los servicios no mejoran", "hay indisciplina y falta de orden en el sistema general de salud", "una cirugía cardiovascular inminente solo se autoriza doce meses después"⁶¹, "las aseguradoras persisten en no suministrar medicinas a los pacientes que padecen enfermedades de alto costo como el VIH-sida, renales, cardiovasculares, cáncer y salud mental", "es también dramática la espera en los servicios de urgencias que superan los 101 minutos"⁶².

76. Incluso los estudios realizados por el Ministerio de la Protección Social dan cuenta de la baja calidad de los servicios de salud que se prestan en Colombia; según un informe de esa entidad, uno de cada cinco pacientes que son atendidos recibe un tratamiento inadecuado:

"Después de analizar 2.287 historias médicas, el ministro reconoció que 411 pacientes (casi uno de cada cinco) han sufrido infecciones en los hospitales, caídas de camillas, úlceras en la espalda o la cintura por permanecer mucho tiempo acostados en una misma posición, diagnósticos equivocados o cirugías innecesarias. Este resultado muestra que Colombia tiene un índice más alto de errores que los que presentan otros países que oscila entre el 10 y el 15 por ciento"⁶³.

77. En materia de entrega de medicamentos también son bajos los niveles de satisfacción. En efecto, en el régimen contributivo apenas alcanza el 54%, mientras que un 25% de los pacientes en el mismo régimen indica que no les ha sido entregado ningún medicamento. En el régimen subsidiado el 44% de los usuarios manifiesta que se les han entregado todas las medicinas requeridas mientras que un 32% señala que no recibió medicamento alguno. El caso más crítico es el de los vinculados, quienes en un 97% manifiestan no contar con la posibilidad de acceder a las medicinas que requieren⁶⁴.

78. En cuanto al control de calidad de medicamentos, en el SGSSS existe una denominada Red de Farmacovigilancia, sin embargo, la misma no ha sido operativa, así como tampoco ha dado resultados. No tiene sentido que se estén invirtiendo miles de millones de dólares en adquirir medicamentos y muchos de ellos no sean de calidad. Además, existe un mercado de envases de medicamentos que llegan a redes ilegales permitiéndoles reenvasar productos que parecen verdaderos pero que son falsificados⁶⁵.

79. Al mismo tiempo, se debe implementar la Estrategia Mundial sobre Salud Pública, Innovación y Propiedad Intelectual, adoptada en mayo por la Asamblea General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la que se refrendó la conclusión a la que había llegado dicha Organización después de cinco años de investigación: “El modelo de incentivos para la innovación sanitaria vigente, basado en las patentes y la perspectiva de altos precios de monopolio, no sirve a los países en desarrollo”. Por lo mismo, los países se comprometieron a fomentar la investigación en medicamentos y otros productos para responder a las necesidades de los países en desarrollo, y a mejorar el acceso a los mismos.

80. Conviene advertir que los bajos niveles de satisfacción de los pacientes y la baja calidad de la atención, son consecuencia de las restricciones que las EPS e IPS les imponen a los profesionales de la salud con base en criterios estrictamente financieros. Así lo demuestra una encuesta de la Defensoría del Pueblo realizada entre 1.544 médicos de 310 municipios (representativos de un universo de 41.252 profesionales) la cual es concluyente en cuanto a la forma en que el ánimo de lucro afecta el acceso efectivo a los servicios de salud y la entrega de medicamentos a los pacientes:

La mayor inconformidad de ellos [los médicos] son las limitaciones que imponen los modelos de aseguramiento y de salud administrada [...] De acuerdo con el informe [de la Defensoría], estos impiden la aplicación de protocolos académicos y priorizan la contención de gastos⁶⁶.

“Donde trabajo nos calculan todo en porcentajes. El tope de formulación es del 65 por ciento, es decir que de 20 consultas, podemos recetar más o menos a 12 ó 13 pacientes, y lo mismo para laboratorios, remisiones, radiología e imágenes diagnósticas”, dice uno de los médicos. Y aunque consideran que necesitarían por lo menos media hora para valorar y diagnosticar debidamente durante

63 Revista Semana, Salud en Colombia pide remedios. Disponible en http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=111051. Bogotá, abril 17 de 2008.

64 Universidad del Rosario, La viabilidad del sistema de salud: qué dicen los estudios, Bogotá, Fundación Corona, Universidad del Rosario, 2006, p. 18.

65 G. Rincón Perfetti, G&M de Colombia Abogados, Asociación Líderes en Acción, Bogotá, 2008.

66 El Tiempo, Médicos denuncian que EPS los intimidan para que no pasen toques de fórmulas y exámenes. Disponible en <http://www.gonzalodiaz.net/1100/ley100/limitar.shtml> Bogotá, noviembre 24 de 2007.

67 Ibid.

una consulta, las agendas que les organizan solo les permiten, en el mejor de los casos, dedicarle 18 minutos a una persona, la mayoría de los cuales gastan llenando facturas y formularios.

Resulta preocupante que en la encuesta de la Defensoría los médicos también hayan mencionado pruebas que son de rutina, como la medición de azúcar en la sangre, las citologías y pruebas de función renal. De igual modo, se limitan medicamentos comunes, como analgésicos y antibióticos. Según estos profesionales, hay controles estrictos a las remisiones a especialistas en cardiología, neurología, urología, medicina interna, reumatología, oftalmología, ortopedia, entre otros, e incluso se les imponen barreras para la expedición de incapacidades. La mayoría de las veces (57,8%), dichas restricciones son transmitidas por las EPS e IPS a los médicos en forma verbal (lo que incluye intimidaciones con amenazas de despido, cambios de horario y desmejora en los salarios), a través de memorandos u oficios (19,7%) e incluso mediante el bloqueo del sistema, es decir, que este no permite el ingreso de formulaciones para ciertos tipos de medicamentos y procedimientos [...]

Frente a los tiempos de consulta, el informe de la Defensoría señala que si bien el artículo 97 de la resolución 5261 de 1994 indica que el tiempo no debe ser menor de 20 minutos, en algunas partes del país es de 15 minutos. El 46 por ciento de los médicos manifestó que el tiempo de consulta disminuye porque las entidades les asignan citas adicionales de las llamadas “prioritarias”, razón por la cual les quitan tiempo a otros pacientes⁶⁷.

c) Sobre el principio de Asequibilidad

81. Una primera cuestión relevante en este aspecto es la concentración de profesionales en las zonas urbanas, y su poca presencia en las rurales. Un ejemplo claro es la tasa de profesionales presente en el Distrito Capital comparada con la zona de la Orinoquia y Amazonia (sur del país), mientras que la primera alcanza 4,94 profesionales por cada 100.00 habitantes la segunda tan solo llega a 2,14 por cada 100.000 habitantes.

82. Por otro lado, también es un motivo de preocupación el desmantelamiento de la red pública hospitalaria. Más del 80% de la capacidad instalada, principalmente en las regiones, ha sido cerrada o reestructurada, según el Gobierno, porque no tiene viabilidad financiera (Ley 344 de 1996). Los antiguos hospitales públicos debieron convertirse en empresas sociales del Estado (ESE) para entrar a competir en el mercado de servicios y tener recursos vía oferta, por lo que éstos dejaron de recibir recursos para su funcionamiento, y debieron empezar a sostenerse con la facturación y venta de servicios.

83. A pesar de los tres procesos de reestructuración de los 420 hospitales públicos impulsados durante los últimos quince años, estos mantienen altísima cartera

morosa y la tendencia desde el Gobierno Nacional ha sido impulsar un modelo de concesión de las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas a operadores particulares. Para el año 2009 se proyectaron en este modelo más de 200 ESE a nivel nacional con el argumento de garantizar su sostenibilidad con calidad y eficiencia en el largo plazo. Es claro en estos procesos de reestructuración que hay una preocupación por el ahorro fiscal a costa del papel principal que la red pública hospitalaria tiene para la accesibilidad y prestación de los servicios de salud a la población, lo cual es preocupante si se tiene en cuenta que esta red es la que tiene mayor cobertura regional en el país.

84. Otro indicador importante de asequibilidad tiene que ver con el gasto en salud. Entre 1993 y 2006 el gasto público en salud aumentó del 6,3% a aproximadamente el 8% del PIB. Sin embargo, este aumento no se ve reflejado en una mayor oferta, ya que según la Procuraduría General de la Nación, de estos recursos el 30% queda en la administración de las empresas aseguradoras⁶⁸.

d) Sobre el principio de Adaptabilidad

85. En el SGSSS se observan inequidades que se expresan a través de exclusiones a grupos específicos, en tanto el modelo es homogéneo tratando a todas las personas como si fueran blancas, hombres, heterosexuales, ciudadanos, desconociendo la enorme diversidad que existe en el país.

La población en condición de desplazamiento⁶⁹

86. En Colombia, la población en condición de desplazamiento forzado asciende a más de 4.300.000 personas⁷⁰. Se estima que de la población desplazada, los menores de 12 años presentan una tasa de mortalidad de 3,32 por cada mil⁷¹. Dada las precarias condiciones de su entorno se presentan con mayor frecuencia las enfermedades infectocontagiosas como la infección respiratoria aguda (IRA) y la enfermedad diarreica aguda (EDA) en especial en la población menor de 5 años. De cada 100 menores entre 1 y 4 años con carnet de vacunación, sólo 2 tienen el esquema de vacunación completo. Así como de cada 100 adolescentes en situación de desplazamiento 35 ya han sido madres, el doble del promedio nacional⁷².

87. El acceso y la cobertura de aseguramiento en salud de la población en situación de desplazamiento es menor que en la población receptora: aproximadamente dos de cada diez de estas personas no cuentan con ningún documento de afiliación al sistema, y lo más grave de la situación es la discriminación institucional para la atención en salud a esta población. De acuerdo con el primer informe de la comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, sólo el 9,6% de la población censada ha sido afiliada a algún régimen de seguridad en salud en el marco de la atención humanitaria de emergencia⁷³.

88. En las instituciones de salud se presentan importantes barreras para el acceso y uso de servicios por parte de la población desplazada: deficiencias en la calidad

68 Procuraduría General de la Nación y De Justicia, Estudio del derecho a la salud en la perspectiva de los derechos humanos, ob. cit., p. 71.

69 Claudia Naranjo, El desplazamiento forzado en Colombia: una crisis que no se supera. Grupo de Investigación en Violencia y Salud. Doctorado Interfacultades en salud pública. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008.

70 Codhes, Sistema de información, 2009.

71 Programa Mundial de Alimentos - Colombia, 2005.

72 OPS, Universidad de Antioquia, Series de Salud y Desplazamiento, Módulo No. 1, Medellín, 2003.73 Monitoring Commission on public policy on forced displacement. First report of the constitutional report, January 31st, http://www.Codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52

73 Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado. Primer informe a la Corte Constitucional, 31 de enero de 2008. http://www.Codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52

74 Ibid

75 Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, Permisencia del Estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, párr. 23. Manuel José Cepeda Espinosa, para. 23.

de la atención; problemas para acceder al aseguramiento; limitaciones para el reconocimiento de la condición de desplazado/a, elevados gastos en consultas y medicamentos por los usuarios, así como discriminación, subvaloración y falta de espacios para la participación, son los problemas mencionados por las comunidades⁷⁴.

89. Otro aspecto son los problemas relacionados con la salud mental, que en la mayoría de los casos, dado el trauma del desplazamiento y las condiciones en que se generó el mismo, crea situaciones de desestabilización psíquica y emocional. Si bien en algunos casos se logra atención profesional en la materia, los medicamentos que se requieren para el tratamiento, en su mayoría no son cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud. Por otra parte, se evidencia la falta de continuidad en estos programas que generalmente corresponden a proyectos inmediatistas y a corto plazo, y no a políticas estructurales en las instituciones de salud.

90. La situación es tan dramática, que cinco años después de que la Corte Constitucional declarara el “estado de cosas inconstitucional” respecto a la situación de los desplazados esa situación persiste y ha obligado a nuevos pronunciamientos del alto Tribunal. La Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado resaltó que:

*“en materia de goce efectivo del derecho a la salud, continuaban faltando esfuerzos considerables por ejemplo en vacunación [...] a pesar de que cerca del 80% de los desplazados registrados se encuentran afiliados al sistema de seguridad social en salud al 16% de los menores no se les han aplicado todas las vacunas requeridas para su edad ”*⁷⁵

El derecho de las mujeres a decidir

91. Se estima que en Colombia, el 44,5% de las adolescentes embarazadas ha abortado. De cada 100 mujeres que se practican un aborto, el 29% sufre complicaciones y sólo el 18% llega hasta un centro médico para recibir atención. Por cada 100 embarazos en menores de 19 años, hay 36 abortos, mientras que el promedio para el total de mujeres está en 12 abortos por cada 100 embarazos.

92. Tradicionalmente, el debate frente al tema del aborto en Colombia giraba en su totalidad alrededor de argumentos morales. En 2005, a partir de una demanda de inconstitucionalidad de la ley que penalizaba el aborto, interpuesta por una abogada colombiana, la Corte Constitucional entró a estudiar la situación como un problema de salud pública nacional y no como un problema moral.

93. Para empezar, los procedimientos clandestinos le imponen posteriormente una alta carga económica al sistema de salud. Por otro lado, en los países donde se penaliza la práctica del aborto y las mujeres se ven obligadas a recurrir a la clandestinidad, existen mayores probabilidades de que éstas experimenten traumas psíquicos; diferentes estudios demuestran que los efectos psicológicos negativos para las mujeres son menores cuando la práctica del aborto es legal, pues existe una buena información y servicios médicos adecuados.

94. Asumiendo el aborto como un problema de salud pública, la Corte Constitucional decidió, en su sentencia C-355 del 10 de mayo de 2006, que no se incurre en delito de aborto cuando, con la voluntad de la mujer, la interrupción del embarazo se produce en los siguientes casos: i) “cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico”; ii) “cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico”; y iii) “cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto”.

95. La reglamentación de esta sentencia (Decreto 4444 del 13 de diciembre de 2006), desarrollada por el Ministerio de la Protección Social, estableció una estructura jurídica para garantizar los derechos reconocidos por la Corte Constitucional y asegurar su impacto real en la vida de las mujeres. Esta normativa fija reglas claras para la total implementación de la decisión, e impone derechos y obligaciones tanto para los médicos como para las mujeres que soliciten el servicio de interrupción voluntaria del embarazo (IVE). No obstante, el desconocimiento de la normatividad por parte de las instituciones prestadoras de salud y los funcionarios públicos y judiciales, ocasionan constantemente retrasos injustificados o negaciones para la prestación del servicio de IVE. Igualmente, la norma técnica para la atención de la IVE hizo caso omiso de lo señalado por la Corte Constitucional, ya que en sus disposiciones estableció que en caso de mujeres menores de catorce años se requerirá de la autorización de sus padres o tutores lo cual genera un retroceso para los derechos de la mujer reconocidos en la sentencia C-355 de 2006.

96. A pesar de todos los abusos por parte de médicos, instituciones y/o funcionarios públicos, es inconcebible que aún no se haya impuesto la primera sanción disciplinaria o administrativa a las entidades o los jueces que se nieguen a prestar el servicio de la IVE bajo las tres circunstancias, o a tutelar el derecho cuando así se solicite.

La salud de los trabajadores

97. El V Informe del Estado colombiano al Comité DESC no aborda el componente de salud en el trabajo. Es claro que el derecho a la salud es interdependiente con los derechos al trabajo y a la seguridad social, y por lo tanto los cambios laborales que ha sufrido el país en la década de los noventa y lo recorrido de la presente significan un deterioro que afecta negativamente a un grupo importante de ciudadanos y ciudadanas. De esta forma, la garantía del derecho a la salud en el trabajo pasa por la dignificación del mismo, la universalización de la seguridad social y la garantía a un ambiente sano.

98. La Encuesta Nacional de Condiciones de Salud y Trabajo⁷⁶ evidenció las inequidades en la protección de la salud en el trabajo. Las empresas de menor

tamaño, que son la gran mayoría en el país, tienen una baja implementación de programas de salud ocupacional y mínima asesoría por parte de las administradoras de riesgos profesionales (ARP). Las empresas medianas y grandes no solamente cuentan con más recursos, sino que reciben tratamiento preferencial por parte de dichas entidades.

99. Por sectores económicos también se presentan inequidades; los trabajadores agrícolas y del agro en general carecen casi en su totalidad de protección para su salud en las actividades laborales. Las mujeres campesinas no han contado con programas suficientes que garanticen su derecho a la salud, a pesar de la aprobación por el Estado colombiano del Convenio 184 de la Organización Internacional del Trabajo sobre seguridad y salud en la agricultura.

100. Las estadísticas oficiales en materia de accidentalidad evidencian una tendencia a su incremento en frecuencia y severidad, a partir de 1995. Estudios han evidenciado que este fenómeno se presenta por la baja cobertura de los programas de salud ocupacional, y se relaciona con el incremento de la subcontratación y la precarización laboral. A su vez, persisten el subdiagnóstico y subregistro de las enfermedades profesionales. Esta baja visibilidad tiene implicaciones tanto en el descuido en su prevención, como en la negación de derechos prestacionales económicos y asistenciales.

101. La falta de garantía del derecho a la salud en el trabajo es todavía más dramática cuando se considera que los datos disponibles corresponden a los afiliados y afiliadas al Sistema General de Riesgos Profesionales, alrededor de seis millones de personas según datos del gremio asegurador (Fasecolda). Es decir, apenas uno de cada tres trabajadores del país se encuentra incorporado en dicho Sistema, que no cuenta con mecanismos ni políticas para garantizar una cobertura universal ni tampoco mecanismos de solidaridad. El denominado sector informal carece de políticas, estrategias y programas que posibiliten la protección a la salud en el trabajo. Esta situación afecta sobre todo a mujeres y a población infantil, vinculando la problemática laboral a las estrategias de sobrevivencia en grupos que ven amenazada su supervivencia en el marco del conflicto interno y la precarización económica.

e) Situación de la salud pública en Colombia.

102. En materia de salud pública los resultados de la aplicación del modelo de aseguramiento previsto en la Ley 100 de 1993 son en general negativos, pues es muy poca o ninguna la atención que se viene prestando a los indicadores en esta materia. Hasta ahora, ante la publicación de alarmantes estadísticas, las autoridades públicas empiezan a definir acciones al respecto.

- Los índices de mortalidad materna están en los mismos niveles que presentaba el país hace más de 20 años, pues en 1985 este indicador se encontraba en 80,6 decesos maternos por cada 100 mil nacidos vivos y hoy se encuentra en una cifra semejante, 79.8⁷⁷.

- La situación en materia de tuberculosis es alarmante:

“La tuberculosis es un claro ejemplo de dicho deterioro, ya que el país registra uno de los programas más deficientes del continente, con tasas de detección del 31,4% frente a una meta del 70%, y tasas de curación del 60 ante una meta del 85%. Lo mismo ocurre con la enfermedad respiratoria aguda y enfermedad diarreica aguda en menores de cinco”⁷⁸.

- La anemia afecta a tres de cada diez niños menores de 5 años, al 32% de las mujeres entre 13 y 49 años, y a la mitad de las mujeres en estado de embarazo⁷⁹.

- El porcentaje de niños con bajo peso al nacer ha aumentado de 7,3% en el año 2000 a un 8,4% en el 2006⁸⁰.

5. REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

103. Ante este panorama, en el comienzo de la legislatura 2006-2007, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez radicó ante el Congreso de la República tres proyectos de ley, con el fin de “reformular” el sistema de salud previsto en la Ley 100 de 1993⁸¹, a los cuales se sumaron otros siete proyectos de iniciativa parlamentaria⁸². El trámite de estos proyectos de ley terminó con la sanción presidencial de la Ley 1122 de 2007, la cual puede ser caracterizada de la siguiente manera:

- Declara expresamente que su objetivo es “realizar ajustes” al sistema General de Seguridad Social en Salud, pero no asume una reforma estructural del modelo de aseguramiento, el cual se ha probado inadecuado en términos de salud pública, inequitativo en el acceso, y con desequilibrios entre los actores.

- No se compromete una reforma sustancial de los incentivos del sistema y, en consecuencia, la salud de los colombianos sigue siendo un objetivo secundario dentro del mismo, orientado principalmente a la maximización de las utilidades de las EPS.

- Mantiene los subsidios parciales que equivalen sólo al 30% del Plan Obligatorio de Salud del régimen subsidiado.

- Conserva varios regímenes y planes de beneficios para los usuarios de acuerdo con su capacidad de pago.

- No modifica la intermediación financiera en el sistema de salud y, por el contrario, preserva los intereses de las aseguradoras al permitirles seguir recaudando los aportes en el régimen contributivo.

- Con esta reforma se impulsa una reglamentación que transfiere el manejo de las afiliaciones del régimen subsidiado, de los entes territoriales a las aseguradoras.

77 Universidad del Rosario. Facultad de economía. Pérdidas y ganancias de las reformas en salud (Profits and loss of the health reforms). Fascículo 5. Tomo , p. 9. Available at: www.urosario.edu.co/investigación

78 Ibid., p. 7

79 El Tiempo, octubre 8 de 2006, p. 1-17.

80 César Cablero Reinoso, La salud que pagamos los colombianos, Portafolio, febrero 18 de 2008.

81 El Proyecto de Ley 002 de 2006 - Cámara, y 040 de 2006 - Senado, por el cual, además de introducir algunas modificaciones en cuanto a las acciones que integran el Plan de Atención Básica (PAB), y “garantizar” un nivel mínimo de contratación con la red pública de salud, plantea una medida muy controvertida, confiriendo al Ministerio de la Protección Social la facultad de relevar de la administración de los recursos de la salud pública, hasta por un año, a las instituciones que no cumplan unos indicadores de gestión y de resultados, definidos por esa misma cartera. El proyecto de ley 01 de 2006 - Senado, por el cual se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la República para regular la integración vertical de las EPS, de las IPS o de grupos empresariales de salud, de manera que la contratación de servicios de salud no exceda el 50% con su propia red. El proyecto de ley 067 de 2006, por el cual se promueve la universalización de la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, por la vía de aumentar en un punto porcentual la cotización dentro del régimen contributivo, a cargo de los empleadores, con destino al Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), con lo cual se obtendrían recursos por 800.000 millones de pesos adicionales cada año para aumentar el número de cupos dentro del régimen subsidiado.

82 Cuatro de la coalición de gobierno, dos del Polo Democrático Alternativo y uno del Mira.

83 Conforme al artículo 3 de la Ley 1122 de 2007, el Ministerio de la Protección Social reglamentará las funciones de asesoría y consultoría del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

84 El artículo 4 de la Ley 1122 de 2007 dispone que la composición de la Comisión de Regulación en Salud es la siguiente: 1. Ministro de la Protección Social; 2. Ministro de Hacienda; 3. Cinco expertos designados por el presidente de la República, de ternas enviadas por diferentes entidades tales como: Asociación Colombiana de Universidades, centros de investigación en salud, centros de investigación en economía de la salud, asociaciones de profesionales de la salud y asociaciones de usuarios debidamente organizados.

85 Comité DESC, Observación General No. 14, párr. 17.

86 La propuesta alternativa era que se creara un fondo con recursos del Fosyga. Asimismo, se descartó la propuesta de adscribir el Defensor del usuario en salud a la Defensoría del Pueblo, en coordinación con la Superintendencia Nacional de Salud.

87 La calidad de los servicios de salud es otro de los componentes del derecho al nivel más alto posible de salud, conforme a la Observación General No. 14 del Comité DESC: “además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas”. Ibid., párrs 17 y 12 d.

- No contempla medidas para lograr que la cobertura del sistema de salud, no sólo crezca en términos de “carnetización”, sino que se brinden verdaderas garantías de acceso a los servicios.

104. Adicionalmente, con la Ley 1122, la escasa participación ciudadana en los organismos de dirección del sistema de salud se ve aún más reducida con la creación de la Comisión de Regulación de Salud, al menos por dos razones: en primer lugar, se relega al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (donde tienen asiento los representantes de las entidades territoriales, de los empleadores, de los trabajadores, del Instituto de los Seguros Sociales, de los profesionales de la salud y de los usuarios) a ser un órgano simplemente asesor⁸³. En segundo lugar, la nueva Comisión de Regulación en Salud tiene una conformación limitada, cuenta con un perfil estrictamente técnico, y tiene muy poca independencia con relación al Gobierno Nacional, que la preside (con los ministros de Protección Social y de Hacienda) y designa a los demás miembros⁸⁴.

105. De otro lado, con la creación de la comisión de regulación en salud prevista en la Ley 1122 de 2007 se restringe la participación ciudadana en la dirección del sistema, participación que ha sido catalogada por el Comité DESC como uno de los componentes del derecho a la salud:

“La mejora y el fomento de la participación de la población en la prestación de servicios médicos preventivos y curativos, como la organización del sector de la salud, el sistema de seguros y, en particular, la participación en las decisiones políticas relativas al derecho a la salud, adoptadas en los planos comunitario y nacional”⁸⁵.

106. Por último, el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 crea la figura del defensor del usuario en salud que dependerá de la Superintendencia Nacional de Salud en coordinación con la Defensoría del Pueblo. La función de los defensores será llevar la vocería de los afiliados ante las respectivas EPS a nivel departamental o distrital, con el fin de conocer, gestionar y dar traslado a las instancias competentes de las quejas relativas a la prestación de servicios de salud. No obstante, tal como fue contemplado dentro de la Ley 1122, la figura del defensor del usuario en salud presenta al menos dos deficiencias significativas: la primera, no se establece el valor vinculante de las observaciones que realice a las EPS, de manera que las conclusiones de sus investigaciones bien pueden ser desatendidas por las entidades cuestionadas por los usuarios; y, segunda, los recursos con los que se alimenta el Fondo para financiar a los defensores del usuario en salud provienen de las propias EPS, lo cual sin duda le resta independencia a la institución respecto a las entidades fiscalizadas⁸⁶. La creación de esta figura en poco contribuirá a mejorar la calidad de los servicios de salud⁸⁷ y a proteger los derechos de los pacientes, al menos por la forma como fue establecido su funcionamiento en la Ley 1122 de 2007.

107. En suma, con la aprobación de la Ley 1122 de 2007, no se realiza una transformación estructural, sino que se preserva un sistema de salud discriminatorio, que ofrece un “plan de beneficios” diferenciado a los pacientes de acuerdo con su

capacidad de pago y no de acuerdo con sus necesidades y condiciones sociales. De esta forma, el estado colombiano desconoce la obligación de asegurar el disfrute del derecho a la salud sin discriminaciones, y niega dos de los elementos que hacen parte de esta garantía: accesibilidad económica y no discriminatoria, y no discriminación e igualdad de trato⁸⁸.

6. CONTROL DE LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SALUD: SENTENCIA T-760 DE 2008

108. El incumplimiento de las obligaciones estatales en relación con el respeto, la protección y la garantía del derecho a la salud en Colombia a la que se ha hecho alusión, fue advertido por la Corte Constitucional en la sentencia T-760 del 31 de julio de 2008. En este pronunciamiento, la Corte Constitucional reconoció la existencia de siete obstáculos que las entidades prestadoras de los servicios de salud interponen a los usuarios del sistema, y que son el resultado de fallas en la regulación del mismo:

1. Cuando no se autoriza la prestación de un servicio o la entrega de un medicamento por no encontrarse en el Plan Obligatorio de Salud, aun tratándose de una niña o un niño.
2. Cuando exigen como requisito para la prestación del servicio el pago de la cuota moderadora, incluso a quienes carecen de la capacidad económica para hacerlo.
3. Cuando niegan un medicamento, examen diagnóstico o procedimiento porque fue ordenado por un médico que no está adscrito a la entidad a la que se encuentra afiliado el paciente, pero es especialista en la materia y atendía a la persona.
4. Cuando no autorizan la prestación de un servicio porque en el pasado no se cumplió con el pago de los aportes en salud dentro del plazo establecido, sino con posterioridad a él.
5. Cuando interrumpen la prestación de los servicios de salud porque transcurrió un mes desde el momento en que la persona perdió el empleo y dejó de aportar al sistema.
6. Cuando una entidad se niega a admitir el traslado de un paciente, por tener un familiar que padece una enfermedad catastrófica y, en consecuencia, se le exige esperar más tiempo para trasladarse.
7. Cuando se interpreta de forma restrictiva el plan de beneficios del POS, considerándose excluidos los servicios, procedimientos y medicamentos no mencionados expresamente en él.

88 Comité DESC, Observación General No. 14, párr. 30.

109. Teniendo en cuenta estos obstáculos y los casos sometidos a consideración de la Corte, la Corporación reconoció cuatro patrones de violación del derecho a la salud, que son consecuencia de las deficiencias en la regulación y vigilancia del sistema. Cada uno de estos problemas es presentado por la Corte como preguntas, a las que la propia Corporación responde de manera afirmativa:

1. “¿Desconoce el Estado el derecho a la salud de las personas al permitir que se mantenga la incertidumbre en relación con los servicios incluidos, los no incluidos y los excluidos del plan obligatorio de salud, teniendo en cuenta las controversias que esta incertidumbre produce y su impacto negativo en el acceso oportuno a los servicios de salud?”

2. “¿Desconoce el Estado el derecho a la salud de las personas, al permitir que la mayoría de las decisiones judiciales que tutelan el acceso a los servicios de salud, tengan que ocuparse de garantizar el acceso a servicios contemplados en los planes obligatorios de salud, ya financiados?”

3. “¿Desconoce el Estado el derecho a la salud de las personas que son beneficiarias del régimen subsidiado, por no haber tomado las medidas para garantizar que puedan acceder a un plan de servicios de salud que no difiera de los contenidos contemplados en el plan obligatorio de salud para el régimen contributivo? ¿Habida cuenta de que el derecho a la salud impone al Estado el deber de avanzar progresivamente hacia la ampliación de los servicios asegurados, la menor cobertura para los niños y niñas del régimen subsidiado puede prolongarse indefinidamente al igual que las diferencias de cobertura respecto de los adultos?”

4. “¿Desconoce el Estado el derecho a la salud de las personas que requieren con necesidad un servicio de salud diferente a medicamentos, al no haber fijado y regulado un procedimiento mediante el cual la entidad encargada de garantizar la prestación del servicio garantice el acceso efectivo al mismo?”

110. Como lo anota la Corte Constitucional, estos problemas generales se pueden resumir en uno sólo, que es especialmente relevante para el examen que realizará el Comité DESC acerca del cumplimiento de las obligaciones estatales en relación con el derecho a la salud:

“¿Las fallas de regulación constatadas en la presente sentencia a partir de los casos acumulados y de las pruebas practicadas por esta Sala, representan una violación de las obligaciones constitucionales que tienen las autoridades competentes de respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud para asegurar su goce efectivo? A esta pregunta se responde afirmativamente y se imparten las órdenes necesarias para que se superen

las fallas de regulación detectadas. Las órdenes que se impartirán se enmarcan dentro del sistema concebido por la Constitución y desarrollado por la Ley 100 de 1993 y normas posteriores, puesto que excedería la competencia de la Corte ordenar el diseño de un sistema distinto, puesto que dicha decisión compete al legislador. Las órdenes se impartirán a los órganos legalmente competentes para adoptar las determinaciones que podrían superar las fallas de la regulación que se han traducido en una desprotección del derecho a la salud evidente en las acciones de tutela que se han presentado cada vez con mayor frecuencia desde hace varios años, como se analizará posteriormente.”

111. Un año después del fallo de la Corte Constitucional, lo que hasta ahora se conoce como fórmulas para cumplir con la sentencia resultan preocupantes⁸⁹. Por ejemplo, en la sentencia la Corte ordenó la unificación de los planes de beneficios entre los regímenes contributivo y subsidiado. Pues bien, lo que hasta el momento se ha conocido por información de prensa es que el gobierno nacional cumpliría con la unificación de los planes de beneficios entre el régimen contributivo y el régimen subsidiado reduciendo el contenido del primero para igualarlo (“por lo bajo”) al segundo, en una medida que representaría un retroceso en la garantía del derecho a la salud para más de 16 millones de afiliados a este régimen: “Como la Corte Constitucional ordena que debe ser igual para los sistemas subsidiado y contributivo, en el Gobierno ronda la idea de un ‘POS chiquito’. Esto, para ajustarse a la plata que haya. Habría unos servicios adicionales para quienes aportan al sistema”⁹⁰. De esta manera, el gobierno estaría cumpliendo formalmente con la sentencia, pero a través de tal medida desconocería el verdadero sentido del fallo, que es avanzar, como lo impone el principio de progresividad, hacia una unificación de los regímenes de tal manera que se aumente y mejore el plan de beneficios del régimen subsidiado a partir de lo que se incluye en el régimen contributivo.

CONCLUSIONES

112. En 2001, el Comité DESC recomendó al Estado colombiano destinar un porcentaje más alto de su PIB al sector de la salud y asegurar que el sistema de subsidios no discrimine a los grupos desfavorecidos y marginados. Aunque se ha producido un incremento del gasto público en salud, el SGSSS no ha logrado avanzar en la garantía plena de este derecho en el país. Si bien las cifras oficiales muestran una mejoría en la cobertura en el aseguramiento, lo preocupante es que aún no se cumple la meta de universalidad fijada para 2001.

113. El SGSSS, por su estructura, beneficia a la población de mayor ingreso. La existencia de planes de beneficios diferenciales según condición de aseguramiento

⁸⁹ Semana, Lentamente se cumple sentencia de la Corte Constitucional sobre salud. Edición digital. Bogotá, 11 de marzo de 2009. Disponible en <http://www.semana.com/noticias-salud/lentamente-cumple-sentencia-corte-constitucional-sobre-salud/121599.aspx>⁹⁰ El Tiempo. No todas las enfermedades cabrán en el nuevo plan obligatorio de salud (Not all illnesses will fall within the remit of the new obligatory health plan. Bogotá. 10th of March 2009.

⁹⁰ El Tiempo, No todas las enfermedades cabrán en el nuevo plan obligatorio de salud, Bogotá, 10 de marzo de 2009.

es particularmente inequitativa con la población con mayor fragilidad social, como en el caso del POS del régimen subsidiado. Esto se evidencia en la imposibilidad de acceder a los servicios de salud para las personas sin capacidad de pago, y la llamada ruta de la muerte como realidad inaceptable e incompatible con la dignidad humana, frente a la cual el Comité DESC debería pronunciarse.

114. Dada la crisis hospitalaria de la red pública en el país, a lo cual se suma una deficiente distribución de la oferta de talento humano en salud, y una organización de la oferta de servicios por parte de las aseguradoras con criterios de mercado y no de necesidad, la población colombiana asegurada y no asegurada tiene barreras de acceso geográfico a los bienes, programas y servicios en salud.

115. Los resultados en las condiciones de salud también reflejan el problema de inequidades en el acceso y aceptabilidad, y las profundas repercusiones en los aspectos de salud pública llegando a extremos, por ejemplo, de tener nuevamente casos de morbilidad por rabia humana, ausencia de datos sobre salud pública, reaparición de endemias, etc.

116. La situación evidenciada en este informe alterno fue ratificada por la sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional al dejar en claro la profunda crisis de garantía del derecho a la salud que vive Colombia, y la necesidad de ajustar la política en la materia para que atienda el conjunto de necesidades de salud de la población, ampliando e igualando el POS, garantizando la atención médica sin necesidad de estar recurriendo a la acción de tutela, asegurando la total cobertura en el 2010, y garantizando que los órganos de control y de dirección del SGSSS tengan una acción eficaz. Para las organizaciones sociales esta sentencia debe ser profundizada, y la Corte Constitucional debería avanzar en la declaración del “estado de cosas inconstitucional” en materia de salud, que propicie la configuración de una nueva política que efectivamente reconozca y garantice la salud como derecho humano y no como mercancía.

CAPÍTULO II

LOS DERECHOS AL TRABAJO Y EN EL TRABAJO

(ARTÍCULOS 6, 7 Y 8 DEL PIDESC)

El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad¹

1. CONSAGRACIÓN Y CONTENIDOS DEL DERECHO

116. El Estado colombiano ha ratificado los principales tratados internacionales sobre el derecho humano al trabajo, aceptando obligaciones que son vinculantes tanto en el plano nacional como internacional². En particular, el Pidesc proclama el derecho al trabajo en su artículo 6, y desarrolla explícitamente su dimensión individual mediante el reconocimiento del derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en el artículo 7. Asimismo, el Pacto reconoce la dimensión colectiva del derecho al trabajo en su artículo 8, consagrando el derecho de los trabajadores a fundar organizaciones sindicales y de afiliarse libremente a ellas, así como el derecho de éstas a funcionar sin injerencias por parte del Estado³.

117. Por su parte, la Constitución Política de 1991 reconoce un conjunto amplio de garantías en relación con el trabajo: en el preámbulo y en el artículo 1 consagra el trabajo como uno de los fines esenciales del Estado social de derecho; el artículo 17 prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas; el artículo 25 reconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, y le ofrece la protección estatal en todas sus modalidades; el artículo 26 hace referencia a la libertad de toda persona de escoger profesión u oficio; el artículo 53 señala los principios básicos protectores del trabajo que deben desarrollarse mediante un estatuto general del trabajo, que aún no ha sido expedido por el poder legislativo; el artículo 64 establece la obligación de proteger a los trabajadores agrarios y el deber estatal de promover su acceso a

1 Comité DESC, Observación General (OG) No. 18, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al trabajo (art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 35º periodo de sesiones, 2005, UN Doc. E/C.12/GC/18 (2006), párr. 1.

2 Adicionalmente al Pidesc, forman parte del bloque de constitucionalidad en materia del derecho al trabajo, entre otros instrumentos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 23, 24, 25), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 8), la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 11), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (art. 5), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 32), la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 6) y su Protocolo Adicional (arts. 6, 7, 10). En relación con los convenios internacionales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) existen ocho convenios fundamentales ratificados por el Estado colombiano: el Convenio 29 de 1930 sobre el trabajo forzoso; el 105 de 1957 sobre la abolición del trabajo forzoso; el 100 de 1951 sobre igualdad de remuneración por un trabajo igual entre hombres y mujeres; el 111 de 1958 sobre la discriminación en el empleo y ocupación; el 138 de 1973 sobre la abolición del trabajo infantil y la protección de los niños y las niñas; el 182 de 1999 sobre las peores formas de trabajo infantil; el 87 de 1948 sobre la libertad sindical y la negociación colectiva; y el 98 de 1949 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.

3 Cfr. Comité DESC, OG No. 18, párr. 2, sobre el derecho al trabajo; el Comité DESC reconoce que los artículos 6, 7 y 8 del Pidesc son interdependientes, aunque advierte que en esa observación sólo se ocupa del contenido del artículo 6 del Pacto. Cfr. Comité DESC OG No. 18, párr. 8.

4 Ibid., para.12

5 Comité DESC, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia, 27º período de sesiones, E/C.12/1/Add.74 (2001), párrs. 35-40.

la propiedad de la tierra y a los servicios de educación, salud y vivienda, entre otros; el artículo 215, en su inciso final, ordena que incluso en los estados de excepción le está prohibido al gobierno desmejorar los derechos sociales de los trabajadores; y el artículo 334, al referirse a la intervención del Estado en la economía, señala el deber especial de dar pleno empleo y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

118. De acuerdo con la Observación General No. 18, el ejercicio laboral supone la existencia de una serie de elementos interdependientes y esenciales⁴:

Disponibilidad: entendida como la existencia de servicios estatales especializados que apoyen a los individuos para acceder a un empleo.

Accesibilidad: referida a tres dimensiones, i) igualdad de oportunidades y trato en materia de empleo y ocupación; ii) accesibilidad física; iii) el derecho de obtener información sobre el mercado laboral.

Aceptabilidad y calidad: referida al derecho del trabajador(a) a gozar de condiciones justas y favorables, en particular de condiciones seguras, el derecho a constituir sindicatos, y el derecho a elegir y aceptar libremente el empleo.

En atención a este contenido, los Estados están sometidos a las obligaciones de respeto, protección y aplicación enmarcadas en el deber general de realizar progresivamente el derecho y el correlato de no adoptar medidas regresivas.

2. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

119. En 2001, el Comité DESC emitió varias recomendaciones en materia del derecho al trabajo⁵: reiteró su recomendación de 1995 para que el estatus de trabajadoras de las madres comunitarias sea regulado, y para que éstas tengan derecho a un salario mínimo; alentó al Estado a tomar medidas para reducir el elevado índice de desempleo, y a enfrentarlo especialmente en el caso de las mujeres y jóvenes; instó a las autoridades públicas a asegurar que se garantice el salario mínimo a los trabajadores y sus familias para tener un nivel adecuado de vida; exhortó al Estado a adoptar una política de “trabajo igual, salario igual”, y a reducir la diferencia de salario entre hombres y mujeres; instó a adoptar medidas efectivas para proveer seguridad personal a líderes sindicales, a que se juzgue y castigue a las personas responsables de los asesinatos de miembros de organizaciones sindicales, y a proporcionar una reparación apropiada para las familias de las víctimas, y exhortó al Estado colombiano a tomar medidas efectivas para fortalecer las leyes sobre trabajo infantil y mejorar los mecanismos de monitoreo

para asegurar que esas leyes sean aplicadas, de manera que se proteja a los niños de la explotación económica (al tiempo que invitó a ratificar el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil).

3. SOBRE EL V INFORME PERIÓDICO OFICIAL

120. El V Informe de la República de Colombia al Comité DESC presenta un panorama optimista sobre el crecimiento económico y la situación laboral. No obstante, y como se verá más adelante, el mismo no corresponde a la realidad. Por un lado, ese crecimiento no ha representado mejoras significativas en las condiciones de vida de la población, ni disminución de las tasas de desempleo e informalidad laboral, y por el otro, el modelo de empleo que se ha generalizado es el de la deslaboralización, con impactos en áreas sensibles de la vida como la salud, la seguridad social, el descanso, las condiciones de trabajo, etc.

121. El V Informe presenta como avances la reforma laboral de 2002 (Ley 789), y la ley que reguló la carrera administrativa (Ley 909 de 2004), normativas que, como se verá más adelante, constituyen medidas regresivas que han afectado el nivel de protección de las garantías laborales en Colombia.

122. Por último, conviene señalar que la información oficial no da cuenta de la forma como los derechos de huelga y asociación sindical continúan siendo afectados por medidas administrativas restrictivas (contrarias a los convenios y recomendaciones de la OIT), así como por la persistencia de la violencia antisindical. Es necesario recordar que Colombia es el primer país del mundo en asesinatos de sindicalistas, y ha sido objeto de seguimiento constante por los órganos de la OIT como un caso preocupante de violaciones a la libertad sindical, lo cual ha llevado a la presencia de una oficina de la OIT en Colombia. Sobre estos aspectos no existe suficiente ilustración en el informe oficial al Comité DESC, y sobre ellos profundizaremos.

4. SITUACIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO EN COLOMBIA

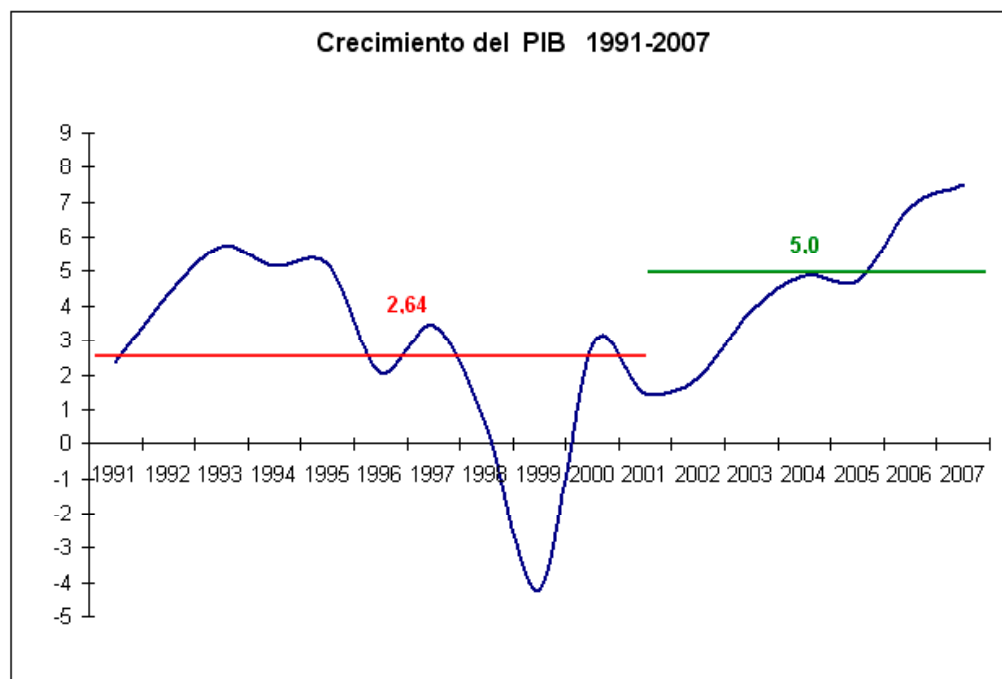
123. El crecimiento económico promedio anual, que ha estado en los últimos años por encima del 5% del PIB, no ha tenido un impacto positivo en la dinámica laboral y en la calidad del empleo. Así, aunque la tasa de crecimiento económico de Colombia en el periodo 2003-2007 fue superior al promedio de la región –5,6% para el año 2007 según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)–, el país ha mostrado una alta rigidez en la disminución de los indicadores de desempleo, logrando bajarlo apenas al 11,1% en 2007, mientras que en América Latina la tasa de desempleo urbano promedio ha sido de 8%. En efecto, el ciclo de crecimiento que tuvo Colombia entre 2003-2007 no produjo cambios

6 Al respecto véase: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Bienestar y macroeconomía 2002-2006, crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Contraloría General de la República, 2006.

7 Escuela Nacional Sindical, Crecimiento y déficit: la ficción del trabajo decente en Colombia. Informe Nacional de Trabajo Decente en el año 2007, Medellín, PCDHDD, ENS, 2008, p. 7.

8 "Desempleo más alto en cinco años se suma a informalidad", El Tiempo, 28 de febrero de 2009.

9 Escuela Nacional Sindical, Una política de exclusión sistemática: panorama de la situación de los trabajadores y de las organizaciones sindicales en Colombia. Disponible en <http://www.ens.org.co/documentos.htm?x=20155012>.



Gráfica 1

Fuente: DANE, Escuela Nacional Sindical ⁷

sostenibles en los indicadores del mercado laboral, el cual sigue presentando una de las tasas más altas de desempleo en Latinoamérica (fluctuando entre un 11 y 12% de la población económicamente activa), así como tampoco tuvo impacto alguno en la disminución de la pobreza y la desigualdad⁶.

124. Con posterioridad a 2007, cuando Colombia alcanzó una cifra histórica de crecimiento del 7,5%, empezó una etapa de desaceleración económica regional y mundial. Para 2008, el crecimiento del PIB en Colombia bajó a 2,5%. Esta desaceleración tuvo un impacto inmediato sobre los indicadores laborales: aunque en el periodo 2001-2007 la tasa de desempleo tuvo un leve descenso, pasando de 14,7% en 2001 a 11,1% en 2007, a finales de 2008 y comienzos de 2009 tuvo un repunte preocupante, llegando a 12,9% en el primer trimestre de este año⁸. En este sentido, en enero de 2009 a nivel nacional había 308.081 desocupados más, llegando a una cifra total de 2.830.005 personas buscando empleo; sin embargo, la tasa de ocupados pasó de 50,1 a 50,3%⁹. Lo anterior como resultado del impacto de la crisis económica global, y de la ausencia de una política de empleo contracíclica, que promueva la generación activa de nuevos puestos de trabajo decente.

Oportunidades de trabajo

125. En 2001 el Comité DESC recomendó al Estado “adoptar medidas destinadas a reducir el elevado índice de desempleo”. Al año siguiente, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez ya actuaba de manera opuesta. La aprobación de la Ley 790 de

2002, y la implementación del llamado Programa de Renovación Administrativa, significaron el “rediseño” de 142 entidades (99 fueron modificadas, 6 creadas, 3 fraccionadas, 30 liquidadas y 4 fusionadas)¹⁰, y la consecuente eliminación de 40.000 puestos de trabajo (incluyendo supresión de cargos, pensiones anticipadas, etc.). Con la sola liquidación de la empresa de telecomunicaciones Telecom, y varias de sus teasociadas, 8.174 trabajadores y trabajadoras engrosaron las listas de desempleados.

126. La poca generación de empleo, y las altas tasas de desocupación, se han mantenido en los últimos años (la tasa de desempleo nacional no logró bajar del 10% en el periodo 2002-2008)¹¹, y la generación de empleo se ha localizado en el sector informal de la economía. En 2008, en las 13 áreas metropolitanas, el 57,2% de la población ocupada se encontraba en la informalidad, superando la cifra registrada en el mismo periodo de 2007, cuando fue de 56,9%. Las cifras muestran que hay una movilización de ocupados del sector formal al informal. Así, mientras los ocupados en la informalidad crecieron en 166.789 –con un aumento de 3,5%–, los ocupados formales aumentaron en 72.910, creciendo 2%. Es decir, en las 13 áreas metropolitanas los empleos que se perdieron en la formalidad se crearon en la informalidad¹².

127. Ahora, si tenemos en cuenta las tasas de desempleo por género, persiste una brecha importante entre hombres y mujeres: en 2007 la tasa de desempleo para las mujeres fue de 14%, mientras que la tasa de desempleo de los hombres era de 8,6%. Para el 2008, la tasa de desempleo femenino fue de 15,1%, es decir, 6 puntos más que la masculina. Vale decir, en 2008 hubo 57.000 mujeres desempleadas más que en el 2007. El 65% de la población femenina ocupada en Colombia está concentrada en dos ramas de la economía: comercio y servicios (hoteles, restaurantes, servicios sociales, comunales y personales). Las mujeres siguen teniendo menores oportunidades en el mercado laboral. Mientras 71 de cada 100 hombres están ocupados, de cada 100 mujeres lo están 46. Y de cada 100 mujeres en edad de trabajar, 53 son inactivas, mientras para los hombres la cifra es 29¹³.

128. En cuanto a los jóvenes, tenemos que entre 2007 y 2008 su situación en el mercado laboral empeoró. Su tasa de desempleo ascendió de 20,3 a 20,9% para los hombres, y de 26 a 27,3% para las mujeres. Esto representa 1.036.800 jóvenes desempleados, casi la mitad de los 2.263.400 desocupados del país. Adicionalmente, de un año a otro la informalidad entre los jóvenes ascendió en 22,4%, mientras que 227.000 perdieron la calidad como empleados particulares (11,2%) y del gobierno (9,8%)¹⁴.

129. Por su parte, el desempleo rural sigue presentando una tasa muy alta, cercana a 7,8% de la población en 2009. Entre tanto, las nuevas fuentes de trabajo generadas a nivel rural se han orientado principalmente a los sectores de la silvicultura, caza y pesca, y no necesariamente al impulso de las actividades campesinas de tipo tradicional¹⁵.

10 Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia: un país positivo. Disponible en: [http://www.presidencia.gov.co/colpositiva/julio/col_positiva30dejulio\(espagnol\).htm](http://www.presidencia.gov.co/colpositiva/julio/col_positiva30dejulio(espagnol).htm)

11 Cfr. Escuela Nacional Sindical, Informe Nacional de Trabajo Decente 2008. Disponible en: http://www.ens.org.co/apc-aa-files/INFORMES_TRABAJO_DECENTE/INFORME_TD_2008.pdf

12 Cfr. Escuela Nacional Sindical, Una política de exclusión sistemática, ob. cit.

13 Escuela Nacional Sindical, Informe sobre la coyuntura laboral y sindical en 2008-2009. Disponible en http://www.ens.org.co/aa/img_upload/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/Coyuntura_ec_mica_laboral_y_sindical_2008_30_abril_Luciano.doc.

14 *Ibid.*

15 “Según gobierno el desempleo rural cayó 0,8% a julio de 2009”, radio Santafé, 2 de septiembre de 2009. Versión electrónica. Disponible en: <http://www.radiosantafe.com/2009/09/02/segun-gobierno-el-desempleo-rural-cayo-08-por-ciento-a-julio-de-2009/>

16 Ibid..

17 Ibid..

18 Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Bien-estar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2007.

19 Ibid..

20 Escuela Nacional Sindical, Carencias y exclusiones en el acceso a empleos decentes. Disponible en <http://www.ens.org.co/articulos.htm?x=20154386&cmd%5B11%5D=c-1-75>.

21 Escuela Nacional Sindical, Una política de exclusión sistemática, ob. cit.

Deslaboralización y precarias condiciones de trabajo

130. Los ingresos de los trabajadores que devengan el salario mínimo se redujeron en 1,2 puntos porcentuales en relación con el índice nacional de precios al consumidor (IPC), y 2,4 puntos respecto al IPC de ingresos bajos, en términos reales, perdiendo poder adquisitivo. Pese a esta realidad, en diciembre de 2008 el Gobierno impuso un “incremento” salarial que tuvo como base de referencia la inflación causada en 2008, que fue de 7,67%, inferior a la inflación causada para la población de ingresos bajos que fue del 8,99%¹⁶.

131. Así mismo, la brecha de género en los ingresos se mantiene. Según datos del DANE, en 2007 las mujeres recibieron en promedio el 74,3% de los ingresos de los hombres, siendo mayor la brecha en el sector informal. Además, de 2006 a 2007 los ingresos de los hombres se incrementaron entre 22 y 25%, mientras que los de las mujeres lo hicieron entre 18 y 21%¹⁷. No obstante la Recomendación del Comité DESC de 1995 y 2001 con relación a las madres comunitarias, este sector poblacional continúa recibiendo una precaria remuneración consistente en una bonificación que para el año 2009 ascendía a \$348.180 pesos (aproximadamente 150 dólares), de los cuales deben realizar aportes para salud y pensión.

132. En relación con las condiciones de contratación laboral de la población trabajadora colombiana, estudios indican que aun en los años de la recesión se tenía un número mayor de trabajadores permanentes al que hoy está enganchado en la industria¹⁸. Un estudio de la Universidad Nacional señala que para 1992 había 539.807 trabajadores vinculados como permanentes, mientras que en 2006 eran 324.822, lo que indica una disminución del 40%. Al mismo tiempo, aumentó la contratación bajo la modalidad de temporales, ya sea directamente o por medio de agencias; así, se pasó de 94.858 en 1992 a 277.020 en 2006, reflejando un aumento del 192%¹⁹. Según la encuesta mensual manufacturera, se presenta la misma tendencia en este sector: el empleo permanente pasó de participar del 62,4% en el 2001 a 52,9% en el 2007, perdiendo 10 puntos porcentuales que consecuentemente gana el empleo temporal, tanto directo, como a través de agencias²⁰.

133. Así mismo, las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), a la par que han contribuido a deteriorar la calidad del empleo en Colombia, se han expandido considerablemente durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Según la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), en 2002 estaban registradas 1.110 cooperativas, y para el 2008 se habían triplicado, llegando a 3.903, incluyendo tanto a cooperativas como a precooperativas de trabajo asociado. Consecuentemente, los asociados a dichas cooperativas se quintuplicaron, en 2002 estaban registrados 97.318 y en 2008 llegaron a ser 537.859²¹. Estas entidades, constituidas al amparo de la figura legal de las CTA, no responden realmente a los principios cooperativos, y hacen uso abusivo del derecho de asociación cooperativa para burlar los derechos de los trabajadores en beneficio de los

empresarios y de quienes a manera de testaferros de empleadores promueven la creación de las mismas. Es frecuente que después de haber aplicado planes para la liquidación de contratos de trabajadores regulares, o de efectuar despidos masivos, se ofrezca la contratación a través de las CTA, fenómeno que se presenta incluso en entidades estatales. Así, las CTA se han constituido en un mecanismo para reducir costos laborales, violando o negando derechos mínimos irrenunciables de los trabajadores.

134. Otras formas de deslaboralización se orientan a la negación de la relación laboral, como los llamados “contratos basura”, que se han extendido en la práctica entre los empleadores públicos y privados. El sector privado vincula a los trabajadores mediante figuras jurídicas propias del derecho mercantil y del derecho civil, tales como contratos de suministro, de agencia comercial, o como contratistas independientes; en el sector oficial se les contrata a menudo mediante “contratos administrativos de prestación de servicios”, y en ambos sectores se acude con frecuencia a “órdenes de servicio”, con las que se pretende negar el contrato laboral. Quienes son vinculados mediante tales contratos tienen autonomía técnica, pero deben cumplir jornadas laborales, están subordinados al empleador, laboran en instalaciones propias de éste y con equipos e insumos de propiedad del mismo y suministrados por él. En consecuencia, reúnen todos los elementos de una relación de trabajo asalariado, así se disfracen de otras formas contractuales.

135. En suma, a pesar del crecimiento económico de los años 2003-2007, en este periodo no se registró un incremento proporcional y significativo de la tasa de ocupación. Por el contrario, en el periodo de reporte ante el Comité DESC se ha consolidado un modelo que privilegia el ahorro en mano de obra, y en el que prevalecen las formas no laborales de contratación, que deterioran la calidad del empleo en Colombia. Sumado a lo anterior, el primer efecto de la crisis económica global en Colombia fue el inmediato deterioro de las cifras de desempleo y el aumento de la informalidad laboral.

Obligación de no regresividad

136. El marco jurídico actual que regula las relaciones laborales contradice las garantías laborales establecidas constitucionalmente y en el Pidesc. El artículo 53 de la Constitución Política establece la obligación de expedir un Estatuto del Trabajo que tenga en cuenta principios mínimos fundamentales, entre ellos igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, entre otros. Frente a esta previsión constitucional no solo existe una omisión legislativa absoluta por parte del Congreso de la República, sino que se han producido reformas laborales que precarizan las relaciones laborales, entre las que se destacan las leyes 789 de 2002, 797 de 2003 y la 909 de 2004.

22 En la exposición de motivos de la reforma laboral el gobierno sostuvo que uno de sus propósitos era la creación de 160.000 empleos por año, resultado que se obtendría con la sola aplicación de la ley aprobada para el sector formal.

23 Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Evaluación de la Reforma Laboral Ley 789 de 2002, Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, 2007.

24 Corporación Cactus, la reforma laboral y las mujeres en Colombia. Disponible en: http://www.cactus.org.co/documentos/mas_trabajo_menos_calidad_vida.doc.

25 Procuraduría General de la Nación, Concepto D-6822 ante la Corte Constitucional frente al examen de la Ley 789 de 2002. Disponible en http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2007/noticias_424.html.

137. Con la Ley 789 de 2002, expedida con el propósito de “promover la empleabilidad y desarrollar la protección social”, se otorgaron beneficios a los empleadores con el fin de estimular la contratación de población joven²². Sin embargo, las medidas establecidas por la Ley 789, no solo recortaron algunos derechos laborales en materia de dominicales, festivos y horas extras, sino que no tuvieron efectos positivos en la generación de empleo; por el contrario, en su vigencia se han precarizado más las relaciones laborales formales, al disminuir ostensiblemente los ingresos de los trabajadores²³. Sus efectos se reflejaron de manera particular en las mujeres; según lo reportado por el DANE, en Colombia desde el año 2000 hasta el 2002 se presentó una fuerte reducción en la diferencia salarial promedio entre hombres y mujeres al pasar de 16,64 a 8,93%, esta reducción se revirtió en el año 2003, cuando regresó a los niveles iniciales y finales de los años noventa, esto es, a un 14,28%, lo que indica no solo una persistencia de la discriminación contra las mujeres en Colombia en la esfera del empleo, sino su profundización²⁴.

Para la Procuraduría General de la Nación, las medidas adoptadas con base en la ley 789 de 2002 resultan inadecuadas, van en detrimento de los trabajadores, y su aplicación atenta contra la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales. A juicio del procurador, las medidas demandadas no lograron incentivar la creación de puestos de trabajo como lo preveía el legislador, de acuerdo con los estudios presentados como fundamento de la demanda. Según estos reportes, la norma, en lugar de permitir la mejora de los trabajadores y la reducción del desempleo, disminuyó su calidad de vida por el desconocimiento de mínimos reconocidos en las normas derogadas como las horas extras, el recargo nocturno y el pago triple de los festivos y dominicales .

138. Con la Ley 797 de 2003 se modificó todo el sistema pensional al introducir nuevos factores en su cálculo, que entraron en vigor a partir de 2004, estableciendo el porcentaje inicial entre el 55 y el 65% en función del nivel de ingresos, aumentando el número de semanas de cotización hasta 1.300 en 2015 y estableciendo el límite de pensión entre el 80 y el 70,5% del ingreso base, en función del nivel de ingresos. Con estas reformas sólo se ha favorecido al sector financiero colombiano, que maneja los fondos de cesantías y de pensiones contemplados en las leyes 50 de 1990 y 100 de 1993.

139. La Ley 909 de 2004 modificó derechos reconocidos por normas anteriores y, en el marco de la regulación del acceso a los cargos de la administración, dejó en una situación jurídica inestable a los 130.000 trabajadores provisionales que venían desempeñando cargos de carrera administrativa antes de la implementación de dicha legislación.

Inversión extranjera directa, y sus impactos sociales y laborales.

140. Además del crecimiento estable, la economía colombiana se ha destacado por su capacidad de atraer inversiones extranjeras, hecho que ha sido presentado por el Gobierno nacional como un éxito derivado de la política de seguridad. Es innegable que la inversión extranjera directa (IED) ha aumentado en el sentido cuantitativo, con las inversiones registradas, pasando de US\$501 millones en el año 1990²⁶, a US\$10.564 millones en el año 2008, creciendo en 16,7% frente a la del año 2007²⁷. Sin embargo, también es cierto que la IED en Colombia no ha avanzado en el sentido cualitativo, especialmente en relación con su papel en la promoción del desarrollo social del país, y la creación de trabajos decentes.

141. Según las estadísticas del Banco de la República, para el periodo 2000-2006, la IED en Colombia sumó a US\$28.493 millones, poniendo al país como el cuarto receptor en América Latina, después de México, Brasil y Chile²⁸. De este monto, US\$12.363 millones han sido destinados a inversiones en el sector de minas, canteras y petróleo, es decir, el 43,4% de la IED total está concentrada en la extracción de recursos naturales no-renovables, una actividad económica poco sustentable que tiene implicaciones serias en materia laboral, social y ambiental.

142. El aporte más importante que hacen las empresas transnacionales al entorno donde extraen las riquezas naturales es el pago de regalías que benefician a las comunidades aledañas, que equivale a un impuesto entre 1 y 12% del valor del mineral extraído²⁹, y que se invierten en salud, educación, agua potable y alcantarillado. Con la aprobación de la Ley de Estabilidad Jurídica (Ley 963 de 2005), las grandes inversiones quedan exentas de incrementos a esta tasa, evidenciando que el aporte social es bastante limitado, y que se privilegian las ganancias de las empresas sobre el desarrollo social.

143. También es importante mencionar cómo, debido a su alto grado de mecanización, la IED en el sector minero y petrolero tampoco aporta en forma sustancial a la creación de empleos directos en el país. Según el DANE, el sector de minas, canteras y petróleo apenas representa 1,1% del empleo nacional³⁰. Igualmente, las condiciones laborales en el sector minero y petrolero son en muchos casos insalubres y peligrosas. Ingeominas ha documentado que entre el 70 y 80% de las minas de carbón, oro, esmeraldas, caliza, arcilla, y otros materiales de construcción en el país, no cumplen con las condiciones mínimas de seguridad. Sólo en el año 2006, 25 trabajadores mineros perdieron sus vidas debido a estas fallas de seguridad ocupacional³¹.

144. Los sectores de la industria manufacturera, tales como transportes, almacenamiento y comunicaciones, y establecimientos financieros, también han logrado captar un monto significativo de IED durante el periodo 2000-2006, con inversiones cercanas a los US\$7.975 millones, US\$4.143 millones y US\$2.840 millones, respectivamente. No obstante, esta inversión tampoco ha contribuido

26 José Darío Uribe, *Flujos de capital en Colombia*, Bogotá, 1995, p. 16. Disponible en <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra025.pdf>

27 Proexport, Informe consolidado inversión extranjera. Disponible en <http://www.proexport.com.co/vbecontent/NewsDetail.asp?ID=9971&IDCompany=16>.

28 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2006*, Santiago de Chile, 2007, p. 7.

29 International Development Research Center, *Regalías mineras*, Montevideo, 2004, p. 8.

30 Margarita Ramírez Madrid, *Sectores económicos: Estructura económica y laboral*, en Observatorio de los derechos del trabajo No. 8, Medellín, agosto de 2006, p. 70.

31 "No hay seguridad en 70 por ciento de las minas de Colombia", *El Tiempo*, 8 de febrero de 2007. Disponible en <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=150>

32Bernardo Parra Restrepo, ¿Qué hay detrás de la venta de Bavaria?, UN Periódico, septiembre de 2006. Disponible en <http://unperiodico.unal.edu.co/ediciones/79/02.htm>.

33 Observatorio Social de Empresas Transnacionales Españolas en Sudamérica, Luces y sombras, en Responsabilidad social empresarial, 15 de noviembre de 2007. Disponible en http://www.observatoriosindical.org/doc/Comunicada_General_Multinacionales.doc.

34 Departamento Nacional de Planeación (DNP), Visión 2019: aprovechar las potencialidades del campo, Bogotá, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, 2007.

35 Véase en esta publicación apartado sobre derechos de los pueblos indígenas y población afrodescendiente.

sustancialmente al desarrollo social de Colombia, entre otras razones porque la mayoría de las operaciones de IED no fueron inversiones nuevas, para contribuir a una expansión de la capacidad productiva y tecnológica del país, sino fueron operaciones de fusión o adquisición de empresas nacionales ya existentes, en algunos casos, después de la realización de procesos de liquidación y privatización de entidades estatales.

El ejemplo más claro de esta tendencia es la compra de la cervecera Bavaria por la compañía surafricana SAB Miller en el año 2005, que generó ingresos cercanos a los US\$90 millones anuales para los accionistas mayoritarios que vendieron, pero sin crear un sólo nuevo empleo³². Por el contrario, estuvo precedida de despidos masivos de trabajadores y la destrucción de la organización sindical que los representaba (Sintrabavaria), empeorando así drásticamente la calidad de vida de aquellos obreros y sus familias³³.

Megaproyectos agroindustriales y derechos laborales

145. El Gobierno nacional proyecta que para el año 2019 “el sector agropecuario habrá incrementado su producción, productividad y competitividad; tendrá un mayor acceso a los mercados internacionales; proporcionará estabilidad a los ingresos de los productores y sostenibilidad en las actividades productivas”³⁴. Esto se generaría a través del crecimiento del sector mediante el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales y una mayor competitividad de la producción agropecuaria.

146. Se trata de megaproyectos agroindustriales impulsados por el Gobierno que implican explotación desmedida de recursos naturales, cambios en la vocación de la tierra, impacto en los ecosistemas, poblaciones desplazadas y una forma de producción que implica un sistema casi de vasallaje, desconociendo los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas que habitan en muchos de esos lugares. Esta explotación se ha hecho en abierta contradicción al Convenio 169 de la OIT³⁵.

147. Disposiciones normativas como la Ley 788 de 2002 y la Resolución 180687 de 2003 del Ministerio de Minas y Energía, entre otras, han incentivado el cultivo y la comercialización de palma aceitera, yuca, sorgo, caña de azúcar, remolacha entre otros productos con el fin de convertirlos en alcoholes carburantes base de los agrocombustibles. Uno de los mayores argumentos para promover este modelo es el del aumento en los índices de empleo. Sin embargo, más de 30 mil trabajadores de la caña de azúcar no tienen contratos laborales sino que son vinculados a través de CTA; trabajan jornadas de más de 12 horas diarias; la protección en salud y riesgos profesionales es precaria, no obstante que el oficio

de corte de caña es físicamente destructivo por las largas jornadas al sol y al agua; no reciben vestido ni calzado de labor; y devengan menos de un salario mínimo, ya que de la compensación (salario en las cooperativas) se les deduce el dinero para pagar herramientas, salud y multas por los días no laborados. Esta situación contrasta con las utilidades de los industriales azucareros que en 2007 llegaron a ser de casi 500.000 millones de pesos (US\$250 millones de dólares), que se deben en buena parte a los subsidios que recibe del Estado para la producción de etanol.

148. Los trabajadores de la palma aceitera, que en Colombia son más de 200.000, han denunciado que su vinculación se da también por CTA, que laboran entre 10 y 12 horas diarias, que no reciben el pago de transporte, no son dotados con herramientas ni ropas de trabajo, ni tampoco reciben subsidio familiar, y además se les castiga la recolección de frutos verdes o muy maduros.

149. Asimismo, trabajadores y trabajadoras de la floricultura, sector altamente subsidiado por el gobierno, siguen denunciando múltiples obstáculos para ejercer su derecho a la organización y libertades sindicales, precarización en las formas de contratación, salarios injustos, gran incidencia de enfermedades profesionales por los altos rendimientos que se les imponen³⁶, así como descuentos para el sistema de seguridad social que no son consignados a las respectivas entidades impidiendo su acceso a atención médica y a la obtención de prestaciones económicas por vejez, invalidez o muerte³⁷.

Durante la jornada laboral se autoriza el tiempo de almuerzo entre 15 y 30 minutos del que se descuenta el tiempo de los traslados al lugar de almuerzo. Por otra parte, debido a la inestabilidad y corta duración de los contratos, muchas trabajadoras no pueden disfrutar vacaciones pagadas (Informe sobre floricultura colombiana 2008, ob. cit, p. 20).

Obligación de protección

150. La protección en materia laboral y de seguridad social es bastante precaria en las crecientes relaciones laborales informales, en gran medida, por la falta de control y vigilancia, así como por la complacencia estatal con mecanismos de inserción laboral informal como es el autoempleo, el emprendimiento, empresarismo y las cooperativas de trabajo asociado³⁸, defendidas en el V Informe del Estado colombiano al Comité DESC como “formas alternativas del trabajo decente”³⁹.

151. En relación con la obligación de proteger, se tiene que la protección laboral de los trabajadores no ha sido interés del Gobierno nacional. A la desaparición del

36 Ana Pilar Pereira Morales, Caracterización de la población de Bogotá y Cundinamarca con síndrome de túnel del carpo de origen profesional determinado durante el periodo 2002-2003, Bogotá, noviembre de 2004. Este estudio evidenció que entre 2000 y 2004 la enfermedad de mayor incidencia (32%) es el síndrome del túnel del carpo, y que la mayoría de casos eran padecidos por mujeres (89,7%), así como que el factor de riesgo más importante para su desarrollo era realizar una sola actividad, especialmente si ésta era de tipo repetitivo (94%), destacando que el sector más afectado era la floricultura, con un 32,6% de los casos.

37 See for example: Corporación Cactus. Informe sobre la floricultura colombiana 2008. Condiciones laborales y la crisis del sector. (Report on Colombian Floriculture 2008. Working conditions and the crisis of the sector) Bogotá. ARFO Editores, p. 17.

38 Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1.151 de 2007 (julio 24), "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

39 Ministerio de Relaciones Exteriores, V Informe de la República de Colombia al Comité DESC, ob. cit.

40 Informe del Ministerio de la Protección Social al Congreso de la República, período 2005-2006. Disponible en <http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/library/documents/Doc-NewsNo14886DocumentNo1545.PDF>.

41 DANE, Estimaciones y proyecciones de población.

42 Ministerio de la Protección Social, Propuesta de política nacional de envejecimiento y vejez, 2007-2019.

43 Cfr. Escuela Nacional sindical, Informe nacional de trabajo decente 2008, ob. cit.

44 Informe a la 97 Conferencia Internacional del Trabajo. Presentado por las centrales sindicales colombianas y la Confederación Colombiana de Pensionados, Bogotá, mayo de 2008.

Ministerio de Trabajo en 2002, reemplazado insuficientemente por el Ministerio de la Protección Social, se suma la poca infraestructura y efectividad en la atención de quejas y reclamos: sólo existen 112 inspecciones del trabajo y 289 inspectores; del segundo semestre de 2005, al primer trimestre de 2006, se impusieron 902 sanciones de 95.964 quejas presentadas por trabajadores⁴⁰, es decir, menos del 1%.

Adultos mayores

152. El censo del 2005 identificó a 3.778.000 personas mayores de 60 años en Colombia, entre ellas 2.655.911 con 65 años o más. Cuatro años después, según las proyecciones del DANE⁴¹, está población estaba constituida por 4.151.533 personas, a las que es necesario agregar aquellas que tienen 50 años o más, y que hacen parte de poblaciones de riesgo como la población en condición de indigencia⁴².

153. La situación actual en Colombia es que de cada cuatro adultos mayores, menos de uno recibe una pensión de jubilación, situación que se agravará en los próximos años como resultado de las tendencias demográficas de la población y la ausencia de políticas garantistas en este sentido. En relación con los ingresos de los pensionados, la mayoría de estos recibe una mesada bastante precaria, pues el 76,65% recibe un ingreso igual o menor a dos salarios mínimos legales, el cual no es suficiente para cubrir el valor de la canasta familiar para la población de ingresos bajos, que cuesta hoy más de dos salarios mínimos, una situación que es más grave para las mujeres, pues el 80,87% de éstas recibe hasta dos SMLV, en tanto que la proporción de hombres que están en esta situación es del 68,97%⁴³.

5. LIBERTADES SINDICALES (ART. 8 DEL PIDESC)

154. Colombia ostenta una de las tasas de sindicalización más bajas del continente por cuenta de una serie de restricciones administrativas, legales y prácticas, pero también como consecuencia directa de la desaparición paulatina del contrato de trabajo, así como de la persistencia de la violencia contra los miembros de las organizaciones sindicales. Entre las 100 empresas más grandes del país, en 52 no existe sindicato, y en 29 de ellas no existe ningún tipo de negociación colectiva con los trabajadores⁴⁴.

Derecho de asociación

155. En abierta vulneración de los Convenios 87 y 98 de la OIT, entre 2002 y 2007 el Ministerio de la Protección Social negó 472 actos sindicales en materia de constitución de nuevas organizaciones, inscripción de juntas directivas, reformas estatutarias, creación de comités y subdirectivas, cambios en juntas y remoción

de cargos, hechos que constituyen una grave violación de las normas de la OIT y de la legislación interna. En el mismo periodo, y en contravía de las sucesivas recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, se ha negado el registro de 234 nuevas organizaciones sindicales por parte del Ministerio de la Protección Social, lo que implica que al menos 7.020 trabajadores en el país perdieron la posibilidad de sindicalizarse⁴⁵.

Tabla 1. Fuente: Escuela Nacional Sindical con base en cifras del Ministerio de la Protección Social y Sistema de Información Sindical y Laboral (Sislab).

Negación de inscripción actas de constitución	Número de casos
2002	3
2003	68
2004	36
2005	45
2006	55
2007	27
Total	234

156. Durante el periodo 2000-2007 múltiples intentos de creación de organizaciones sindicales fueron reprimidos a través de mecanismos legales o mediante la coerción y la fuerza. Para evitar la sindicalización, las empresas desarrollan diversas estrategias, como imponer sistemas de contratación que impiden la afiliación a los sindicatos, condicionar el enganche del trabajador a su no afiliación sindical, difundir campañas de desprestigio de los sindicatos, reprimir cualquier intento de formación de un sindicato, expulsar a sus promotores y, en algunos casos, se ha llegado incluso al extremo de apoyarse en grupos armados ilegales para intimidar a los directivos sindicales o para obligar a los trabajadores a que renuncien al sindicato y a la contratación colectiva.

Entre enero y agosto de 2009 se produjeron 58 desafiliaciones de la Asociación Nacional de Servidores Públicos de la Defensoría del Pueblo (Asdep), motivadas por un rumor divulgado en la entidad pública, según el cual “los funcionarios o servidores públicos que se encuentren afiliados a Asdep no serían tenidos en cuenta para promoverlos en la Carrera Administrativa en encargo o en comisión”. Cfr. Derecho de petición dirigido al Defensor del Pueblo Volmar Pérez Ortiz por Asdep, Bogotá D.C., 9 de septiembre de 2009.

157. Por otro lado, las prácticas antisindicales de los empleadores encuentran, en general, apoyo por parte del Ministerio de la Protección Social quien, por un lado, no investiga ni sanciona tales violaciones, ni tampoco promueve la asociación sindical como un mecanismo para prevenirlas; por otro, impone una legislación restrictiva en relación con la inscripción y el reconocimiento legal de las organizaciones sindicales que se conforman, causando con ello el fracaso de decenas de intentos de constitución de nuevas organizaciones sindicales por parte de los trabajadores.

⁴⁵ Ibid..

Negociación colectiva

158. La cobertura de la contratación colectiva en Colombia sigue siendo una de las más bajas: sólo uno de cada 100 trabajadores tiene la posibilidad real de negociar sus condiciones de trabajo, los demás i) están ubicados en el sector informal (58 de cada 100), ii) son trabajadores del sector público, frente a los cuales el Estado se niega sistemáticamente a reconocerles el derecho a negociar sus condiciones de trabajo y empleo, o iii) son trabajadores con contratos precarios, contratos cooperativos o son considerados como trabajadores “independientes”.

159. La convención colectiva de trabajo, que representa la clase de negociación que promueven y concretan los sindicatos y que expresa el grado de autonomía que alcanzan los trabajadores en la relación laboral, ha tenido durante los dos periodos del actual gobierno nacional una disminución evidente: tomando los periodos 2002-2003 y 2006-2007, las convenciones colectivas se redujeron en 23,4%, y los pactos colectivos en 10,9% con relación al periodo anterior; en cuanto a la cobertura, ésta se redujo en 28,9%⁴⁶.

160. En 2007, se negociaron 463 convenios colectivos de trabajo, uno más que en el 2006. Este incremento, que es sólo del 0,2%, se debe al aumento en 183,3% de los pactos colectivos, frente a una disminución del 34% de las convenciones colectivas. Los contratos sindicales mantuvieron una participación muy exigua, representando sólo el 1% del total y sin presentar ninguna evolución. Los datos anteriores incluyen la convocatoria de 37 tribunales de arbitramento, los cuales surgen de la incapacidad de las partes de llegar a un acuerdo de manera directa, o cuando el mismo desacuerdo está sustentado en una política antisindical de la empresa, que no le deja al sindicato más alternativa que promover su convocatoria⁴⁷.

161. Que aumente el número de pactos y disminuyan las convenciones colectivas resulta un indicador negativo en la evolución de la negociación colectiva en Colombia. La figura del “pacto colectivo” se ha establecido en nuestra legislación como una alternativa de “negociación” para los trabajadores no sindicalizados. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no representa una negociación real en la que los trabajadores puedan definir con autonomía sus peticiones y elegir sus negociadores; en general, lo que ocurre es que el pacto es impuesto por la empresa a través de sus mandos intermedios, y a los trabajadores sólo les queda la alternativa de acogerse. Además, es usual que muchas empresas utilicen el pacto colectivo como una estrategia antisindical, a través de la cual se presiona a los trabajadores para que renuncien a las organizaciones sindicales y se adhieran al pacto. Una investigación de Legis y HC-Human Capital reconocía explícitamente esta política, justificándola bajo el argumento de que éstos constituirían “mecanismos alternativos que de alguna forma desincentivarán la afiliación de los empleados a los sindicatos”⁴⁸.

Tabla 2. Fuente: Ministerio de la Protección Social y cálculos de la ENS.

Año	Convención colectiva		Pacto sindical		Contrato sindical		Total	Cobertura personas
	Total	%	Total	%	Total	%		
2002	567	73,45	200	25,91	5	0,65	772	176.774
2003	268	70,16	110	28,80	4	1,05	382	72.244
2004	491	70,34	192	27,51	15	2,15	698	134.244
2005	272	62,39	160	36,70	4	0,92	436	99.336
2006	385	83,33	72	15,58	5	1,08	462	60.462
2007	254	54,86	204	44,06	5	1,08	463	

Derecho a la huelga

162. La huelga en Colombia es un derecho restringido, pues no se entiende como una forma de lucha legítima para defender los derechos de los trabajadores, sino que sólo se admite como una de las etapas de la negociación colectiva, posterior a la etapa de arreglo directo. Las problemáticas más representativas al respecto son: i) se protege sólo un tipo de huelga, negando otros tipos válidos, como las realizadas por solidaridad, las locales, y las realizadas por federaciones y confederaciones; ii) se prohíbe la huelga en servidores públicos, negando los convenios 151 y 154 ya ratificados; iii) no existe una definición de servicios esenciales acorde con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, y por vía legal se prohíben las huelgas en gran cantidad de sectores como en las empresas de distribución o explotación de sal, petróleos y derivados, o del sector de educación; y iv) la huelga se limita a una etapa de la negociación colectiva.

Violencia antisindical

163. La violencia antisindical y la violación permanente de derechos humanos contra trabajadores sindicalizados, durante el periodo de reporte ante el Comité, se mantiene en altos niveles, dando continuidad a una tendencia histórica no superada que se evidencia en el asesinato de 2.709 sindicalistas durante los últimos 23 años⁴⁹. Pese a la variación relativa en algunos indicadores (masacres), la sistematicidad y la selectividad de estas violaciones, al igual que su continuidad en el tiempo, siguen siendo rasgos característicos de esta intención de exterminio. Además de los asesinatos, 234 sindicalistas sufrieron atentados de muerte, 194 fueron víctimas de desaparición forzada, y 4.258 amenazados de muerte en el mismo periodo. El 35% de estos hechos de violencia, y 481 de los asesinatos,

48 Legis y HC-Human Capital. Tendencias en Remuneración, prácticas en beneficios extralegales (Tendencies in Remuneration, practices and extralegal benefits). Bogotá. 2007.

49 Escuela Nacional Sindical, Una política de exclusión sistemática, ob. cit.

50 Datos de la Escuela Nacional Sindical.

51 Datos de la Comisión Colombiana de Juristas.

52 Escuela Nacional Sindical, Informe sobre la coyuntura laboral y sindical en 2008-2009, ob. cit.

53 Datos extraídos de la base de datos de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU).

se han presentado entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2008. Durante el año 2009, fueron asesinados 21 sindicalistas y uno fue desaparecido forzosamente⁵⁰. Respecto de todas las violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en los últimos 23 años se han producido 184 sentencias, referidas a 136 víctimas, por tanto la impunidad es del 98,3%⁵¹.

164. Los sectores de la educación y la agricultura continúan siendo los más afectados por las violaciones, seguidos por los sectores de salud, comunicaciones y transporte, industria manufacturera, servicios públicos y explotación minera, sectores que históricamente han concentrado mayor movilización, protesta y reivindicación de derechos. Por su parte, Antioquia, Santander, Valle, Atlántico y Bogotá son las regiones más afectadas por la violencia antisindical.

Aumento del 71,4% con respecto al 2007 de los asesinatos en lo corrido del año 2008. Mientras entre enero y abril del 2007 se habían registrado en el país 14 homicidios de sindicalistas, entre enero y abril del 2008 se [cometieron] 24 homicidios contra trabajadores sindicalizados, especialmente dirigentes sindicales⁵².

165. Colombia continúa siendo el país más peligroso para el ejercicio sindical. Más allá de los hechos derivados del conflicto armado se suma, además, la estigmatización, persecución y agresión desde el propio Estado. Se estima que más de 11 sindicalistas fueron víctimas de ejecuciones extrajudiciales en el periodo 2002-2009⁵³, y otro número significativo fue víctima de homicidio producto de una alianza entre altos funcionarios del Estado –miembros del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)– y grupos paramilitares.

“Acusación de la Fiscalía contra Jorge Noguera por tres homicidios mantuvo la Corte Suprema. La decisión fue anunciada durante la audiencia preparatoria de juicio contra el ex director del DAS [...] El llamado a juicio de Noguera Cote está sustentado en una providencia de 170 páginas, figuran los homicidios de académicos, políticos y sindicalistas, así como seguimientos ilegales a ONG de derechos humanos. Según la Fiscalía, Noguera puso al órgano de inteligencia a disposición de los ‘paras’, al mando de los extraditados Rodrigo Tovar Pupo, alias ‘Jorge 40’, y Hernán Giraldo, para que cometieran asesinatos. El ex director Noguera Cote supuestamente fue el determinador de los crímenes al entregar información de las víctimas. Entre los homicidios figuran el de Alfredo Correa D’Andreis, el de Zully Esther Codina, el de Fernando Piscioti y el de Adán Pacheco Rodríguez.

La Fiscalía asegura que previo a los asesinatos, el DAS, al mando de Noguera, realizó labores de inteligencia a las víctimas y elaboró informes en los que los señaló de pertenecer a grupos subversivos. Incluso algunas de las víctimas fueron detenidas antes de ser asesinadas.”

El Tiempo, 4 de febrero de 2010.

CONCLUSIONES

166. Este balance sobre el derecho al trabajo en el periodo 2002-2008 demuestra que en Colombia existe un limitado respeto por los derechos humanos laborales y sindicales reconocidos en el Pidesc. La tendencia general es a la eliminación de los contratos laborales, al aumento de la contratación bajo las distintas modalidades precarizadas y flexibles de vinculación, y a la persistencia de la violencia anti-sindical y de los altos niveles de impunidad en relación con conductas cometidas en contra de los trabajadores sindicalizados.

167. A pesar del diagnóstico positivo en materia laboral y sindical del V Informe de la República de Colombia ante el Comité DESC, varios aspectos deberían despertar la preocupación del Comité:

- La ausencia de una verdadera política de empleo en Colombia, que más allá de los ciclos económicos de crecimiento y desaceleración, promueva la generación de puestos de trabajo de calidad. Lo anterior se advierte en el escaso efecto que tuvo el positivo crecimiento económico de los años 2003-2007 en los niveles de ocupación, y el inmediato impacto de la crisis económica mundial en los indicadores laborales de desempleo e informalidad en los años subsiguientes.
- En el periodo de examen se han incrementado modalidades no laborales de contratación mediante la utilización de las CTA, el sistema de contratistas, la contratación civil, las órdenes de prestación de servicios, etc., las cuales son promovidas desde el marco institucional y utilizadas de forma masiva en perjuicio de los derechos laborales, de las libertades sindicales y de la seguridad social de las trabajadoras y los trabajadores colombianos.
- La consolidación de un modelo económico que promueve el desconocimiento de las garantías laborales y sindicales, al tiempo que estimula el desarrollo de proyectos agroindustriales y de explotación de recursos naturales (con preocupantes efectos laborales y medioambientales).
- La permanente e injustificada restricción del ejercicio de los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga por parte de las autoridades administrativas, en abierto desconocimiento de lo previsto en los convenios y las recomendaciones de la OIT.
- La adopción de medidas regresivas que han tenido un impacto negativo en los ingresos de las trabajadoras y los trabajadores (Ley 789 de 2002), en la estabilidad laboral de 130.000 servidores públicos (Ley 909 de 2004), y en la conservación de sus puestos de trabajo (Ley 790 de 2002), sin que estas reformas encuentren

una justificación suficiente y adecuada a la luz de los criterios definidos por el Comité DESC en sus observaciones generales.

- La agudización de la violencia antisindical y la persistencia de la impunidad frente a los atentados a la vida, la integridad personal y la libertad de los miembros de las organizaciones sindicales.

CAPÍTULO III

EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

(ARTÍCULO 11.1 DEL PIDESC)

Deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la malnutrición¹

1. CONSAGRACIÓN Y CONTENIDOS DEL DERECHO

168. El derecho a la alimentación adecuada se encuentra internacionalmente consagrado en el artículo 11-1 del Pidesc, y detallado en sus contenidos en la Observación General (OG) No. 12 del Comité DESC². En la Constitución Política de Colombia se garantiza el derecho a la alimentación en sus artículos 64 y 65, que indican que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como dar una especial protección a la producción de alimentos, promoviendo el desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. No obstante, el derecho humano a la alimentación ha tenido un débil desarrollo jurisprudencial, la Corte Constitucional en algunos fallos ha protegido la producción de alimentos, la pesca artesanal, y ha establecido la responsabilidad subsidiaria del Estado frente a los alimentos³.

169. La Observación General No. 12 es muy clara al delimitar las obligaciones estatales de respeto, protección y realización del derecho a la alimentación, con sentido de progresividad, no discriminación, y en consonancia con los elementos constitutivos del derecho: la disponibilidad, el acceso, la calidad y la aceptabilidad cultural de los alimentos.

170. La disponibilidad, en el sentido de tener cantidad y calidad suficientes de alimentos para satisfacer las necesidades nutricionales de los individuos, sin sustancias nocivas, y que sean aceptables para cada cultura. La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (lo cual supone las garantías de seguridad y soberanía alimentaria para las generaciones presentes y futuras), bien sea a través de asegu-

¹ Comité DESC, Observación General (OG) No. 12, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 20º periodo de sesiones, 1999, UN Doc. E/C.12/1999/5 (1999), párr. 1.

² El bloque de constitucionalidad relativo al derecho a la alimentación se encuentra integrado, además del Pidesc, por los siguientes tratados y convenios de derechos humanos ratificados por Colombia: Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951); Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965); Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos adicionales (1977); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (1988); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989); Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (1990); Principios rectores de los desplazamientos internos.

³ Corte Constitucional, sentencias T-605 de 1992, C-223 de 1994, C-237 de 1997.

4 Comité DESC, Observación General (OG) No. 15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29º período de sesiones, 1999, UN Doc. E/C.12/2002/11 (2003), párr. 1.

5 Comité DESC, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia, E/C.12/1/Add.74, párr. 37.

6 Ibid. para. 44

rar los medios que requieren los individuos o las comunidades para alimentarse, ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen convenientemente, permitiendo trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde lo requiera la sociedad. El derecho a la alimentación incorpora la garantía del acceso al agua⁴.

171. Adicionalmente, comprende la accesibilidad económica y física. La primera implica que los costos financieros personales o familiares asociados a la adquisición de los alimentos esenciales para un régimen de alimentación adecuado no deben superar las posibilidades de sus ingresos reales, ni poner en riesgo la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los grupos socialmente vulnerables deben ser titulares de programas especiales que les permitan disfrutar de una alimentación adecuada. La accesibilidad física, por su parte, implica que los alimentos deben ser accesibles a todos, superando las barreras geográficas o las dificultades que en el estado físico o en la salud puedan enfrentar las personas.

172. Las violaciones del derecho humano a la alimentación acarrear graves consecuencias para las personas y sociedades que las padecen: perpetuación de la trampa de la pobreza; incremento de la morbi-mortalidad asociada a carencias alimentarias; destrucción del tejido social; daños a las economías familiares, locales, regionales o nacionales; mayor probabilidad de conflictos bélicos, vulneración de derechos conexos (vida, educación, salud, territorio, etc.), entre otras. Por tal razón, la garantía del derecho a la alimentación implica para los Estados un compromiso social irrestricto.

2. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

173. No existe ninguna recomendación explícita del Comité DESC sobre el cumplimiento del derecho a la alimentación por parte del Estado colombiano. En sus sesiones 85ª y 86ª evaluativas del IV informe periódico oficial de Colombia sobre la aplicación del Pidesc (2001), el Comité DESC instó al Estado a “que asegure y que garantice el salario mínimo a los trabajadores y sus familias para tener un nivel adecuado de vida”⁵, lo que incluye el derecho a una alimentación adecuada.

174. Asimismo, el Comité DESC también recomendó al Estado, “que adopte las medidas necesarias para llevar a cabo una auténtica reforma agraria”⁶, medida que indudablemente se encuentra relacionada con lo dispuesto en el artículo 11-2 del Pacto acerca de la obligación estatal de tomar medidas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios.

175. Ninguna de estas recomendaciones ha sido cumplida, y los avances que reporta el V informe periódico son altamente cuestionables, como se analizará a continuación.

3. SOBRE EL V INFORME PERIÓDICO OFICIAL

176. El Estado colombiano se encuentra obligado a cumplir los compromisos derivados del Pidesc, más aún, cuando Colombia atraviesa una crítica situación alimentaria reconocida incluso por autoridades gubernamentales⁷. Como se verá a continuación, el V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, omite analizar la real situación del derecho a la alimentación en el país, evidenciando que en su elaboración no se incorporó una perspectiva de derechos que responda a las obligaciones internacionales del Estado colombiano, en particular, frente al artículo 11.1 del Pidesc.

177. El V Informe estatal es prolijo al destacar el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 (PNAN) como un “plan de Estado” que alcanzó las metas planteadas al inicio⁸. Sin embargo, no solo existen cuestionamientos a su eficacia⁹, sino que tras su finalización en 2005 no se ha implementado ninguna política o plan que lo sustituya o profundice. Sólo hasta marzo de 2007 algunas instancias gubernamentales presentaron ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) un documento en el que se ponía a consideración la política de seguridad alimentaria y nutricional¹⁰. En igual dirección, casi ocho meses después, fue radicado ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley 203 de 2007, para “establecer el marco legal de la Seguridad Alimentaria y Nutricional”¹¹; infortunadamente, a instancias del Gobierno, éste no tuvo curso favorable en el Senado. Lo anterior denota una regresividad frente al derecho a la alimentación, pues no se ha implementado una política pública con perspectiva de derechos humanos, que dé continuidad al antiguo PNAN 1998-2005.

178. Dilatando y obstaculizando la puesta en marcha de una política pública favorable al derecho a la alimentación, el Estado colombiano también vulnera otra obligación principal establecida en el artículo 2 del Pidesc: la de “adoptar medidas [...] para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos”. Los “avances normativos” reportados por el Gobierno en el V Informe están muy lejos de ser estructurales y determinantes, pues casi todos se relacionan con la adopción de medidas favorables a algunas actividades del sector agropecuario que no responden a una estrategia de promoción, defensa y garantía del derecho a la alimentación.

4. SITUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

179. De acuerdo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el 40,8% de los hogares colombianos padece inseguridad alimentaria¹². Esta trage-

7 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia ENSIN 2005, Bogotá, ICBF, 2007.

8 Ministerio de Relaciones Exteriores, V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Versión en castellano, p. 120.

9 Sus alcances y efectos han sido puestos en duda en ámbitos académicos locales e internacionales. Cfr. Rocío Ortiz Moncada, María T. Ruiz Cantero y Carlos Álvarez Dardet, Análisis de la política de nutrición en Colombia, Revista Salud Pública, vol. 8, núm.1, Bogotá, abril de 2006, pp. 1-13.

10 Ministerio de la Protección Social y otros, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Documento Conpes Social 113, Bogotá, 31 de marzo de 2007. Disponible en: <http://fenalce.net/archivos/conpes113.pdf>

11 Senado de la República de Colombia, Proyecto de Ley Número 203 de 2007 Senado, en Gaceta del Congreso, Bogotá, Año XVI, núm. 599, 27 de septiembre de 2007.

12 ICBF, ob. cit., p. 323.

13 Universidad Externado de Colombia, "Tres menores de cinco años mueren al día en Colombia por desnutrición", Bogotá, 2006. Disponible en <http://www.uexternado.edu.co/noticias/desnutricion.html> [Consulta: 23 de agosto de 2006].

14 Así, 12% desnutrición crónica (talla/edad), 1,3% aguda (peso/talla) y 7% global (peso/edad); véase ICBF, ob. cit., pp. 74-76. Estos datos y los siguientes corresponden al año 2005, último de valoración del estado nutricional del país en la Ensin, realizada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con el apoyo, entre otras instituciones, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Instituto Nacional de Salud (INS).

15 Ibid., pp. 243, 245.

16 Ibid., pp. 149, 283, 287, 291 y 295

17 Programa Mundial de Alimentos, Comisión Europea, Organización Panamericana de la Salud, Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país, Bogotá, diciembre de 2005. Documento en formato PDF, pp. 38-41. Disponible en: <http://www.mediosparalapaz.org/downloads/estado%20nutricional%20de%20los%20desplazados.pdf>

18 ICBF, Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia, ob. cit., p. 74.

19 Ibid., pp., 150 y 152.

20 Ibid., p. 85.

21 Ibid., p. 188

dia silenciosa se refleja en una serie de indicadores que, contrario a lo señalado por el Gobierno nacional en su V Informe, desnudan una innegable tragedia humanitaria; las muertes asociadas al hambre alcanzaron la vergonzosa cifra de 40.000 casos sólo entre 1998 y 2002¹³; más del 20% de niños y niñas menores de cinco años se encuentran desnutridos¹⁴; el 63,7% de la población general tiene deficiencias energéticas, y el 36% proteínicas¹⁵; y el hambre oculta (deficiencia de micronutrientes) campea a lo largo y ancho del país, con el 33,2% de los menores de cinco años con anemia, deficiencia de vitamina C en el 22,6% de la población general, de vitamina A en el 32%, de zinc en el 62,3%, y de calcio en el 85,8%¹⁶.

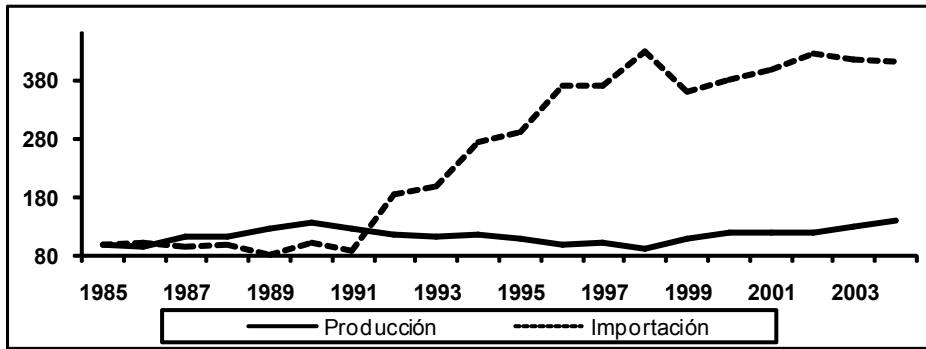
En marzo de 2007, la Defensoría del Pueblo hizo pública la crisis alimentaria que se vive en el departamento del Chocó, en virtud de la cual casi medio centenar de niños y niñas, principalmente de pueblos indígenas y de afrodescendientes, murieron en los primeros meses del año a causa del hambre o enfermedades relacionadas con la privación alimentaria. La desnutrición y las muertes por hambre en el Chocó, como en el resto del país, son un hecho largamente conocido que, sin embargo, no ha concitado mayor preocupación por parte de los anteriores y del actual gobierno.

Fian – Campaña Nacional por el derecho a la alimentación PCDHDD. Crisis alimentaria en el Chocó, 30 de marzo de 2007.

180. La dimensión de la situación es peor en las poblaciones más vulnerables, resaltándose la gravedad de la situación de la niñez y de las personas en situación de desplazamiento forzado: el 87% de la población desplazada malvive en inseguridad alimentaria (46 puntos porcentuales más que el promedio nacional)¹⁷; la desnutrición crónica en la población rural menor de cinco años casi duplica a la presentada en la zona urbana (17,1 frente a 9,5%)¹⁸; la anemia afecta al 32,8% de las mujeres en edad fértil, y al 44,7% de las gestantes¹⁹; el 20,7% de las mujeres en embarazo tienen bajo peso para su edad gestacional (33,2% para el caso de las adolescentes embarazadas)²⁰; y únicamente el 46,8% de los niños menores de seis meses reciben lactancia exclusiva, y apenas el 45,2% de las madres dicen haber obtenido alguna información sobre la lactancia materna²¹.

Obligación de respeto

181. Aunque el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia señala expresamente que "la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado", esta obligación no ha sido satisfecha, puesto que desde 1990, cuando el modelo neoliberal fue insertado de lleno en el país, el sector agropecuario comenzó a desmoronarse y a perder su tradicional capacidad productiva, especialmente en lo que tiene que ver con la producción de alimentos. A modo de ejemplo, la gráfica 1 deja ver que el ritmo de producción e importación de cereales en Colombia en el periodo 1985-2004 (1985=100) se invirtió totalmente a prin-



Gráfica 1. Crecimiento importación alimentos

cipios de dicha década, con dos graves consecuencias en términos de disponibilidad alimentaria: i) se constata la paulatina desaparición de los campos cerealeros y de producción o levante de otros alimentos (seguridad alimentaria), y ii) la disponibilidad de los mismos depende cada vez más de su importación (soberanía alimentaria).

182. Aunque en 2001, el Comité DESC instó al Estado colombiano a adoptar “las medidas necesarias para llevar a cabo una auténtica reforma agraria”, lo cierto es que las políticas estatales se orientan en sentido claramente contrario. Actualmente, la política agropecuaria sólo incentiva la generación de bienes agropecuarios relacionados con una apuesta agroexportadora a gran escala, provocando la destrucción de la economía familiar campesina vinculada con la producción de alimentos, limitando el acceso físico a los mismos y poniendo en riesgo la disponibilidad alimentaria del país. La explícita intención del gobierno de movilizar a cinco millones de campesinos hacia la producción de agrocombustibles²², implica desvincular al 45% de los pobladores rurales de su vocación natural: la producción de alimentos²³.

183. Se alerta que la coacción al sector rural colombiano es, en ocasiones, enmascarada bajo la figura de la generación y apoyo a “proyectos productivos”, que suelen presentarse a manera de acciones favorables al derecho a la alimentación, pero que, como lo confirma el Estado en el V Informe²⁴, se condicionan a una lógica de intervención territorial y de fomento a la agroexportación.

184. Tal modelo se articula a las estrategias de intervención y control territorial en la dinámica del conflicto interno que buscan reconfigurar las áreas rurales del país en función del conflicto armado o de los negocios del gran empresariado local o transnacional. De hecho, se ha advertido que el Estatuto de Desarrollo Rural vigente (Ley 1152 de 2007), contra el cual cursan varias demandas de inconstitucionalidad, oficia como un mecanismo de destrucción de las comunidades, abriendo las puertas para la apropiación ilegal o legalización del despojo, a favor de sectores criminales o de inversionistas de las tierras de millones de pobladores rurales que fueron desplazados, o de aquellos que todavía se mantienen en sus propiedades o territorios colectivos²⁵.

22 “¿Alimentos o gasolina?” Revista Semana, Edición digital, Bogotá, 10 de junio de 2007. Disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=106693

23 El censo poblacional 2005 señala que la población rural es de aproximadamente 11 millones de personas.

24 Ministerio de Relaciones Exteriores, ob. cit., p. 124.

25 Ministry of Foreign Affairs. Op. Cit., p. 124.

26 Esta situación ya fue puesta en evidencia, para el caso del pueblo embera por el más reciente y completo informe sobre el estado de los derechos humanos de la población indígena en Colombia. Véase José Ubeimar Arango, Alejandra García y Heydi Cristina Gómez, La institucionalidad pública frente a la garantía del derecho a la alimentación, en Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin), Indígenas sin derechos. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, Bogotá, Ediciones Antropos, 2007, pp. 348-350.

27 Véase Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, 22 de enero, M. P. Manuel José Cepeda Espinoza. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2501.pdf>.

28 Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado. Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, Primer Informe a la Corte Constitucional. Bogotá, 31 de enero de 2008, p. 135. Disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52

29 Sólo entre julio de 2002 y diciembre de 2007, junto con el ataque a otros bienes, en diversas zonas de Colombia se tendieron cerca de 90 bloques alimentarios. Véase Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Informe Anual 2007, p. 60; Informe Anual 2006, p. 38; Informe Anual 2005, p. 30; Informe Anual 2004, p. 12.

30 Revista Semana, "Una prueba más del fracaso de la lucha contra las drogas", miércoles 21 de junio de 2006. Disponible en <http://www.semana.com/noticias-on-line/prueba-del-fracaso-lucha-contra-drogas/95385.aspx>

31 Juan Carlos Morales González y Alejandro Mantilla Quijano, Hambre y fumigaciones en Colombia: una tragedia por valorar, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Documento presentado al Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Salud, Paul Hunt, 2007.

32 Defensoría del Pueblo, La ejecución de la estrategia de erradicación aérea de los cultivos ilícitos, con químicos, desde una perspectiva constitucional, Bogotá, junio de 2003. Disponible en www.defensoria.org.co

33 Véase Informe de la Comisión Científica Ecuatoriana, El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana, Quito, abril de 2007. Disponible en <http://www.accionecologica.org>

185. Frente al desplazamiento forzado, el derecho a la alimentación es uno de los más vulnerados en la medida que personas y comunidades son conminadas (generalmente mediante el uso de violencia) a abandonar sus territorios y querencias, o a consecuencia de la apropiación y destrucción de los recursos que eran utilizados por los pobladores para suplir sus necesidades alimentarias. Estas violaciones, muchas coonestadas por el Estado, han sido particularmente lesivas de los derechos de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas. Cuando ello ocurre, y tras no haber protegido el derecho a la alimentación de los pobladores, el Estado intenta menguar la crisis y silenciar las voces de denuncia utilizando los programas de asistencia alimentaria, los cuales distribuyen alimentos sin tener en cuenta el principio de aceptabilidad cultural ínsito al derecho²⁶.

186. Resulta paradójico que en su V Informe, el Gobierno cite como ejemplo de cumplimiento de sus obligaciones internacionales la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, la cual surge de hecho, no como un logro gubernamental, sino como un pronunciamiento del máximo Tribunal Constitucional ante la violación sistemática de los derechos humanos de la población desplazada y la indolencia estatal ante lo que fue denominado "un estado de cosas institucional"²⁷, que se mantiene y que cuenta entre sus indicadores la existencia de una crítica situación alimentaria²⁸.

187. A lo anterior se suma que la reconfiguración territorial incluye la participación de los diversos actores que toman parte en las hostilidades (incluyendo las fuerzas estatales) quienes, a través de los bloqueos alimentarios, han puesto en condición de confinamiento a varias comunidades rurales, restringiendo el acceso de alimentos suficientes y adecuados a sus pobladores. Estas acciones han sido justificadas como una estrategia de guerra encaminada a cortar el suministro de víveres a las fuerzas enemigas²⁹, aún cuando son infracciones al derecho internacional humanitario, en particular, a los Protocolos Adicionales I y II al Convenio de Ginebra, en sus artículos 54 y 14, respectivamente.

188. Por otra parte, también se ha incumplido la obligación de respetar con la aplicación de la política antinarcóticos del Estado colombiano la cual, haciendo eco de las directrices estadounidenses, enfoca su estrategia a la eliminación de cultivos mediante la aspersión aérea. Diversas fuentes, entre ellas Naciones Unidas, han coincidido en señalar que la estrategia de las fumigaciones ha fracasado pues las áreas cultivadas de coca han venido aumentando: mientras en el año 2004 existían 158 mil hectáreas con cultivos de coca, en el 2005 pasaron a 159.600³⁰. En 2006 se calcula que el área total fumigada fue de por lo menos 172.025 hectáreas, un 29% más de lo asperjado en 2005³¹.

189. Este método de erradicación ha generado impactos negativos en el ambiente, la salud humana y en los cultivos de pancoger, ocasionando dinámicas sociales de aislamiento y desplazamiento forzado, entre otras³². Son muy graves las tensiones diplomáticas que han surgido con la República del Ecuador por los impactos socio-ambientales que la política de fumigaciones adelantada en Colombia están provocando en lo largo de la frontera con ese país³³.

La Defensoría del Pueblo denunció que “las fumigaciones indiscriminadas sobre pequeños cultivos desconocen las medidas de diferenciación positiva que el Estado ha establecido a favor de estos pequeños cultivadores y, lo que es más grave aún, han afectado los derechos a la salud y a un ambiente sano de la población, así como los derechos de los niños que habitan las regiones donde se ejecuta el Programa de Erradicación” (Defensoría del Pueblo. La ejecución de la estrategia de erradicación aérea de los cultivos ilícitos, con químicos, desde una perspectiva constitucional”, Bogotá, abril de 2002.

190. Otra situación que demuestra el incumplimiento del Estado colombiano a la obligación de respeto al derecho a la alimentación se crea con la política de estímulo a los cultivos para la producción de agrocombustibles, en especial palma africana y caña de azúcar, que rápidamente han ido ocupando vastas zonas de la geografía colombiana, muchas de ellas aptas para la producción de alimentos. En el año 2003 existían 188 mil hectáreas sembradas con estos cultivos, y para 2007 ya se contaban alrededor de 300 mil hectáreas (el Gobierno proyecta alcanzar el millón de hectáreas)³⁴. Algunos de estos cultivos se han expandido en zonas donde se presentó desplazamiento forzado de comunidades campesinas y étnicas³⁵.

191. En consecuencia, las políticas, los programas y las medidas implementadas hasta ahora significan la profundización del hambre en el país, la pérdida casi total de la soberanía, y autonomías alimentarias con sus impactos sobre la disponibilidad, el acceso y la pertinencia cultural del proceso alimentario.

Obligación de protección

192. Respecto de la obligación de “proteger” el derecho a la alimentación³⁶, la situación colombiana y el papel del Estado también son lamentables. Por citar un ejemplo, las negociaciones que llevaron a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos han dejado a la disponibilidad alimentaria (basada en la producción interna) ante una amenaza de destrucción inminente.

193. Según estudios realizados por algunos especialistas, el TLC es altamente favorable a Estados Unidos y desfavorable a Colombia, pues en el balance (tomando como base el valor promedio de las importaciones entre 2001 y 2004) “Colombia otorgó acceso a los Estados Unidos a arancel cero para unas importaciones equivalentes a US\$839 millones, mientras que Estados Unidos concedió acceso a Colombia a arancel cero para unas importaciones que ascendieron a US\$776 millones, lo cual resulta desequilibrado y claramente asimétrico, pero a favor de los Estados Unidos”³⁷.

194. Con una política económica que no subsidia la producción interna de alimentos compitiendo contra otra que sí lo hace, se calcula que en los primeros años

34VV. AA., La cuestión agraria hoy. Colombia: tierra sin campesinos, Bogotá, ILSA, 2008, p. 159.

35 Es el caso de las comunidades afrocolombianas de los municipios de Jiguamiandó, Curvaradó y Domingodó en el departamento del Chocó, que fueron expulsadas violentamente en 1996 por grupos paramilitares que se apoderaron de sus territorios colectivos. En el año 2001, veintitres empresarios ligados con las estructuras paramilitares iniciaron un megaproyecto de siembra de palma africana en más de cinco mil hectáreas pertenecientes a los territorios despojados a las comunidades negras de esa región. Jesús Flórez, Constanza Millán, Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico colombiano, Editán Diócesis de Quibdó y otras, 2007, p. 138.

36 Esta obligación se refiere a que los Estados deben “[adoptar] medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada”. Al respecto véase Comité DESC, Observación General No. 12, ob. cit., párr. 15.

37 Luis Jorge Garay et ál., La negociación agropecuaria en el TLC. Alcances y consecuencias, Bogotá, Planeta Paz, 2006, p. 80.

38 *Ibid.*, pp. 148 y 172.

39 Así, por ejemplo, las Resoluciones 464 y 465 de 2007, autorizan el cultivo de tres nuevas variedades de maíz transgénico en cuatro de los departamentos colombianos, sin que se haya consultado a la población y poniendo en riesgo las dinámicas de autonomía alimentaria que luchan por la producción limpia de alimentos y el control soberano de los procesos y recursos, entre ellos, las semillas.

40 Ministerio de Relaciones Exteriores, V Informe, ob. cit., p. 121.

41 La "bienestarina" es el principal y más abundante complemento nutricional repartido por el Estado a lo largo y ancho del país. Entre sus componentes se encuentra la harina de trigo y de soya. Véase Germán Vélez, Los alimentos transgénicos en Colombia. Riesgos e impactos en la agricultura y la salud humana. Grupo Semillas. Página digital. Bogotá, 23 de diciembre de 2002. Disponible en <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=c1a1--&x=20154735>

42 "Jefe paramilitar de los llanos desmovilizado ayer reconoció haber recibido tierras del Incode", Revista de la Fuerza Aérea Colombiana – Ministerio de Defensa Nacional. Página digital, Bogotá, 12 de abril de 2006. Disponible en: <http://www.fac.mil.co/index.php?idcategoria=9079>

43 "Capturan a ex presidente de Finagro por presunto favorecimiento a 'Micky' Ramirez". Noticia divulgada en Caracol Radio. Edición digital, Bogotá, 11 de junio de 2008. Disponible en <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=612770>

de implementación del TLC la producción nacional de alimentos se reducirá en un 13% para el maíz, 23% para la soya, 15% para el frijol y 23% para el trigo. Como parte de la cadena de efectos, la caída inicial de la producción provocará en el corto plazo la pérdida de más de 200.000 hectáreas y 30.000 empleos rurales/año³⁸.

195. De otra parte, a pesar de que en el mundo entero existe un amplio debate en torno a los graves daños que puede tener la siembra, comercialización y uso de alimentos genéticamente modificados (TGN) para el medioambiente, la salud humana y las economías rurales, el Estado colombiano se ha rehusado a proteger de tales riesgos y amenazas tanto a los productores rurales, como a los consumidores. Negándose a hacer uso del Principio de Precaución y lo estatuido en el Protocolo de Bioseguridad de Cartagena (2000), viene abriendo el espacio para una mayor siembra, comercialización y uso de TGN³⁹. Aún cuando en el V Informe el Estado colombiano menciona haber realizado esfuerzos "para el control y vigilancia de los alimentos para consumo humano"⁴⁰, en lo relacionado con este tópico no existen acciones efectivas de control. Esta inacción estatal se da a pesar de fuertes reclamos de organismos de la sociedad civil, que incluso habrían demostrado cómo la bienestarina⁴¹ utilizada en los programas estatales de asistencia alimentaria, principalmente para población infantil, está contaminada por soya genéticamente modificada.

196. En Colombia, la concentración de la tierra es uno de los factores determinantes de la pobreza y el hambre. Así, para 2002 se calculaba que apenas el 0,06% de los propietarios poseían el 53,5% del área predial rural. El tema en cuestión es neurálgico, porque a medida que la tierra, al igual que otros factores productivos, siga siendo expropiada en perjuicio de la economía campesina, las posibilidades de garantizar la disponibilidad interna de alimentos y asegurar el acceso físico a los mismos serán cada vez más restringidas.

197. En lo que respecta al impulso estatal a megaproyectos, la explotación de recursos naturales y las adecuaciones a la infraestructura del país, en los que el capital transnacional tiene fuertes intereses y suele actuar sin control alguno, se ha constatado que dichas iniciativas se desarrollan con frecuencia en vulneración de los derechos humanos y colectivos de las comunidades que habitan en esas zonas, en particular con desconocimiento del derecho a la participación y consulta de los pueblos.

198. En relación con ello, el Estado colombiano no sólo se muestra como incapaz de proteger el derecho a la alimentación de las poblaciones rurales, sino que incluso ha demostrado su complicidad con el fenómeno. Así, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incode), institución encargada de adelantar programas de reforma agraria, se ha visto involucrado en la entrega de miles de hectáreas a comandantes de los grupos paramilitares⁴², responsables de la comisión de cientos de graves violaciones de derechos humanos. Igualmente, se ha conocido públicamente que del Fondo Nacional Agrario (Finagro) fueron transferidos más de 18.000 millones de pesos en créditos a un reconocido delincuente cercano al extinto narcotraficante Pablo Escobar⁴³.

Obligación de realización

199. La obligación de “realizar” el derecho a la alimentación comprende a su vez el deber estatal de “facilitar” y de “hacer efectivo” ese derecho. Como ya se ha planteado, el Estado no tiene instituida una política pública favorable al derecho a la alimentación, ni al quehacer de las comunidades y economías rurales sobre las que descansa la producción interna de alimentos. Por eso mismo, no adelanta actividades contundentes que refuercen el acceso de las personas a los recursos y medios que garanticen su seguridad alimentaria y nutricional.

200. En lo concerniente a hacer efectivo el derecho a la alimentación, las acciones que el Estado adelanta, y que son citadas en el V Informe, son en su mayoría programas asistencialistas que, debido a su incoherencia y la imposibilidad de articularlos a una política pública favorable al derecho a la alimentación (por débil que esta sea), de ninguna manera pueden ser considerados como acciones que respondan de manera suficiente y completa a esa obligación.

201. Reconocidos y respetados ámbitos académicos de investigación sobre el tema de la alimentación en Colombia⁴⁴, tras analizar estos programas, han puesto en evidencia la imposibilidad de demostrar los impactos que dichas medidas han tenido para mitigar el hambre en el país. De allí que los únicos logros en materia de realización progresiva del derecho corresponden a aumentos mínimos en la cobertura. Incluso, durante el desarrollo de algunas de estas actividades, fueron públicas denuncias que mostraron que la entrega de las ayudas alimentarias era utilizada para proselitismo político por parte del narcoparamilitarismo⁴⁵.

202. A partir de las propias estadísticas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que dan cuenta de los programas de complementación alimentaria, incluso los “avances” en cobertura son cuestionables. Se observa que para el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, por ejemplo, la cobertura se encuentra congelada en tanto que se fortalecen otras modalidades de atención nutricional (Desayunos Infantiles, Familias en Acción, Programa “Juan Luis Londoño”). Lo preocupante es que se fortalecen programas como Desayunos Infantiles donde los aportes nutricionales diarios no sobrepasan el 20%, a despecho de la cobertura de los Hogares de Bienestar en donde los niños reciben aportes nutricionales del 70%. Lo anterior se demuestra en la tabla 1⁴⁶:

44 Como el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, colaborador en este informe.

45 Intervención del Representante Gustavo Petro ante el Congreso de la República, Bogotá, 1 de noviembre de 2004.

46 Tabla elaborada con base en: Departamento Nacional de Planeación, Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos, Bogotá, DNP, 2007.

Cobertura	2002	2006	Variación 2002-2006
Beneficiarios de Familias en Acción (familias)	320.716	682.307	378.675
Niños beneficiarios Hogares de Bienestar ICBF	945.503		9.103
Programa Nacional de Alimentación al Adulto Mayor “Juan Luis Londoño”	25.710	383.773	358.063
Desayunos Infantiles	78.152	1.006.640	928.488

Tabla 1. Cobertura programas alimentarios 2002-2006

⁴⁷Con base en la sistematización realizada por la Fundación FIDHAP y la Asamblea SUR de las discusiones sobre la situación del derecho al agua en Colombia, en el marco del II Coloquio de Política Social y Derechos Humanos, celebrado en Bogotá el 30 de octubre de 2008.

⁴⁸Información disponible en <http://www.elespectador.com/articulo137624-solo-el-52-de-los-municipios-suministra-agua-24-horas-del-dia?page=0,1>

203. Finalmente, llama la atención que para subsanar el vacío y la ausencia de una política alimentaria, el Estado colombiano acuda en su V informe a describir el Programa “Bogotá sin Hambre” siendo ésta una iniciativa exclusiva del gobierno local de la capital colombiana y no del Gobierno a nivel nacional.

204. En suma, las acciones reportadas en el V Informe (“Proyectos Productivos”, “Red de Seguridad Alimentaria-RESA”), o las adelantadas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), se inscriben en una lógica de intervención social (no transformación estructural) asociada a la dinámica del conflicto interno, el control territorial, la lucha contra las drogas; o son la tímida respuesta a los llamados de atención de la Corte Constitucional por el abandono estatal de la población desplazada. Fuera de esa lógica, el deber estatal de facilitar la realización del derecho a la alimentación sigue siendo inexistente.

5. SITUACIÓN DEL DERECHO AL AGUA⁴⁷

205. Según un diagnóstico de la Defensoría del Pueblo⁴⁸, la población del país es de 42.888.592 de los cuales aproximadamente 11 millones pertenecen a la zona rural. El 27% de esta población presenta necesidades básicas insatisfechas. A continuación se presentan algunos de los aspectos constatados por este órgano de control.

206. La disponibilidad del agua se relaciona con la regularidad y la continuidad en el servicio la misma, la sostenibilidad de las fuentes de abastecimiento y los usos del agua (que comprenden regularmente el consumo, el saneamiento, la preparación de alimentos, la higiene personal y las actividades domésticas). Aunque en Colombia no debería ser problema por su régimen de lluvias, lo es por otros factores como la destrucción de las cuencas y el deterioro de las fuentes hídricas, la deforestación, el uso de agroquímicos en la producción agrícola, la contaminación de ríos y quebradas con vertimientos domésticos e industriales, entre otros factores que hacen que se presenten altos costos para el tratamiento del agua y para su acceso. Por ello es necesario el desarrollo de políticas gubernamentales de sostenibilidad de este bien.

207. Entre los índices de vulnerabilidad, entendidos como la fragilidad del sistema hídrico para mantener una disponibilidad apropiada de agua según la demanda del recurso, a nivel nacional se encuentra una grave situación: cerca de 20 millones de personas, el 48% de la población total, está en un grado alto y muy alto de vulnerabilidad para el goce de este derecho; solo el 17% de los habitantes no está en riesgo de sufrir fallas en el abastecimiento de agua potable. Los departamentos más sensibles a la falta de abastecimiento de agua son: La Guajira, Valle del Cauca, Santander, Atlántico, Norte de Santander, Caldas y la ciudad de Bogotá.

208. Se estima que el 43% de los puntos de vertimiento de aguas residuales no cuenta con un plan de saneamiento y manejo de aguas residuales, además, menos del 10% de estas aguas reciben un tratamiento adecuado antes de ser dispuestas a fuentes hídricas naturales. Sólo el 52% de los municipios suministra agua las 24 horas del día. Aproximadamente el 90% de la población pertenece a los estratos sociales uno, dos y tres: una persona del estrato 1 consume en promedio 103 litros de agua al día, mientras que una persona de estrato 6 consume en promedio tres veces ese volumen.

209. En Colombia, 9.022.276 personas no tienen acceso a acueducto, y 13.541.532 no tienen acceso a alcantarillado. Se estima que 977.984 niños en edad de 0 a 4 años no tienen acceso a acueducto. Sólo el 40% de las viviendas tiene acceso a acueducto y alcantarillado, de manera conjunta para los dos servicios.

210. En 222 municipios la cobertura en acueducto en el sector rural no supera el 30%, y en 593 municipios no supera dicha cobertura en alcantarillado. Sólo 17 municipios han alcanzado coberturas óptimas en acueducto y en alcantarillado, de manera conjunta, esto es, por encima del 95%.

211. Los campesinos, los indígenas, los raizales y los afrocolombianos tienen coberturas de acueducto y alcantarillado por debajo del promedio nacional. El 83% de los 541 municipios que reportaron información en el primer semestre del año 2007 no suministraron agua apta para el consumo humano. En el primer semestre del año 2007, el porcentaje de muestras no aptas por coliformes totales fue del 46%, por E-coli fue del 30%, y por cloro residual fue del 49%. El mayor número de enfermedades relacionadas con agua se presentan por dengue clásico y malaria. El mayor número de muertes con posible relación con el agua es la mortalidad perinatal, por enfermedad diarreica aguada y desnutrición.

212. Del año 1999 al año 2004, la inflación del sector de acueducto, alcantarillado y aseo fue superior a la inflación general, deteriorando la capacidad adquisitiva de los hogares de ingresos bajos y, posiblemente, jalonando la inflación general. En 2007, el promedio nacional de subsidios en el cargo fijo fue de 32% para el estrato 1; 22% para el estrato 2, y 8% para el estrato 3. En dicho cargo, las contribuciones del estrato 5 fueron del 73% y del estrato 6 del 112%. Para el mismo año, el promedio nacional de subsidios en el cargo por consumo básico fue de 50% para el estrato 1; 36% para el estrato 2, y 16% para el estrato 3. En dicho cargo, las contribuciones del estrato 5 fueron del 39% y del estrato 6 del 50%. Estos subsidios han venido disminuyendo con el consecuente encarecimiento de las tarifas.

213. A pesar de que en el año 2007 se invirtieron cerca de \$9,6 billones, entre 1996 y 2005, no existe un inventario actualizado de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico. No existe un plan de obras e inversiones para los próximos cinco años, de acuerdo con los pagos que realizan los usuarios vía tarifas.

214. Ante los reclamos de la ciudadanía por deficiencias en la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, es bajo el nivel de respuesta de las empresas del servicio público de acueducto que acceden sólo en el 46% de las veces a las peticiones, quejas o reclamos motivados por altas tarifas, fallas en la prestación del servicio, error de lectura, suspensión, corte, reconexión y reinstalación.

215. Es especialmente preocupante la situación del departamento del Chocó, donde las comunidades negras no tienen acceso al agua potable en cerca del 90% de la población; el agua de consumo se toma de la lluvia y las aguas residuales van directamente a los ríos. Las fuentes hídricas están siendo contaminadas aceleradamente por las concesiones mineras a empresas nacionales y multinacionales que arrojan sustancias químicas de alto impacto socio-ambiental a los ríos. Esto ocurre a pesar de los derechos especiales de las comunidades afrodescendientes sobre sus territorios colectivos.

216. La contaminación de las fuentes hídricas por vertimientos es uno de los factores que contribuyen con el factor de riesgo futuro. No existe una política para regular y evitar este factor contaminante, incluso las mismas instituciones que prestan el servicio de saneamiento básico hacen vertimientos a la fuentes hídricas. Un 75% de los vertimientos a nivel nacional se llevan directamente a los ríos y quebradas, sin tratamiento alguno y, en muchas ocasiones, estos afluentes abastecen con sus aguas acueductos veredales, viviéndose más complejo el tratamiento.

217. Otros factores que impiden el acceso al agua tienen que ver con la inadecuada construcción de obras, la construcción de obras hídricas para favorecer a algunos empresarios rurales, y la contaminación de los ríos por parte de empresas petroleras y agroindustriales. En el caso de la región de la Orinoquia y los Llanos Orientales se presenta un alto riesgo de disminución de la oferta natural de agua por la reducción de caudales de los ríos, particularmente del río Guatiquía, por el trasvase que hace Bogotá para surtir su sistema de acueducto; esto disminuye las inundaciones en las vegas de los ríos y ocasiona la pérdida de las condiciones para los cultivos y la pesca.

218. En el caso del departamento del Tolima, el gobierno nacional ha destinado recursos para la implementación de obras de abastecimiento de agua para el sector agrícola, entre ellas la construcción del distrito de riego El Triángulo; no obstante, el beneficio de este megaproyecto no es para los pequeños productores campesinos ni para los comuneros indígenas Pijaos, cuyas tierras ancestrales van a ser inundadas, sino que favorece procesos productivos de gran escala de arroz y sorgo.

219. La región de la Orinoquia también enfrenta problemas de contaminación de sus fuentes hídricas por causa de la explotación petrolera. Los vertimientos de los

pozos de petróleo en los cuerpos de agua transforman el ambiente y exterminan los ecosistemas acuáticos de los ríos.

220. En cuanto a la dimensión de la accesibilidad económica al agua, esta depende de la estratificación socioeconómica de la población, con base en la cual se establecen las tarifas según los criterios consagrados en la Ley 142 de 1994. Se evidencia que la actual metodología para fijar las tarifas no refleja la realidad de ingresos de los hogares que se ven enfrentados a sufragar costos de agua y alcantarillado que sobrepasan sus posibilidades económicas, ante lo cual deben aplazar la satisfacción de otras necesidades básicas, pagar por días el suministro de agua o resignarse a que las empresas prestadoras del servicio lo suspendan. Es tan grande el fenómeno de la desconexión de los servicios públicos que en ciudades como Medellín ha surgido un movimiento social de “desconectados”, que lucha por el acceso en condiciones de justicia social a servicios tan básicos como el agua y la energía eléctrica.

221. El modelo de gestión del agua implantado por el Estado, expresado en los planes departamentales sobre la materia, provocan la situación de amenaza al funcionamiento de los acueductos comunitarios y a su sostenibilidad. El interés del gobierno es poner en manos de los operadores privados comerciales la actividad del abastecimiento ofrecida hasta ahora por las comunidades, cuya gestión es calificada de ineficaz, pese a que son ellas las que han trabajado por la salvaguarda de las fuentes de agua y garantizado el derecho fundamental al agua como un bien colectivo.

222. En la formulación de la política nacional de agua potable y saneamiento básico no se tienen en cuenta las realidades de construcción, operación y funcionamiento de los acueductos comunitarios, que han atendido la demanda de agua potable para consumo doméstico en la mayor parte del territorio nacional. De generación en generación las comunidades que gestionan estos acueductos han venido aportando metodologías de trabajo, técnicas, conocimiento empírico para el cuidado de las fuentes hídricas y para la operación de los sistemas de abastecimiento. Sin embargo, este acervo comunitario no interesa al Estado que busca organizar un mercado privado de provisión del agua, vía concesión, a través de los planes departamentales del agua, para lo cual descalifica con argumentos técnicos la gestión comunitaria.

CONCLUSIONES

223. Por las anteriores razones, consideramos que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debe formular al Estado colombiano recomendaciones urgentes para que la vulneración del derecho a la alimentación y al agua se detengan, y se generen condiciones políticas, económicas, administrativas y de política social que garanticen la realización plena de los mismos.

224. El análisis de la situación alimentaria del país planteada en este documento nos permite concluir que Colombia carece, por lo menos desde el 2005, de una política pública favorable al derecho a la alimentación. En esta medida, sería importante que el Comité DESC recomendara al Estado la formulación e implementación de una política alimentaria acorde con sus obligaciones internacionales, que tenga en cuenta de manera particular a sectores vulnerables como niños y niñas, pueblos indígenas y población en condición de desplazamiento forzado.

225. El Estado colombiano, en el periodo bajo examen, ha agenciado, impulsado y apoyado dinámicas que atentan contra el derecho a la alimentación, en particular contra la soberanía y autonomía alimentarias. El Comité DESC podría instar al Estado colombiano a:

- Desarrollar una política pública agraria que le otorgue especial prioridad a la producción de alimentos, desarrollando programas que protejan la producción nacional e incentiven la actividad de los pequeños productores.
- Subordinar las negociaciones comerciales internacionales a la prevalencia del derecho a la alimentación, de tal manera que el manejo de la economía fortalezca la soberanía y autonomía alimentarias en lugar de socavarlas.
- El desarrollo de una política pública agraria que ponga en marcha la implementación de una reforma agraria integral tomando como base el reconocimiento y la titulación de los territorios colectivos indígenas y afro, así como la adjudicación de tierras dirigidas a la población campesina.
- La restitución de territorios usurpados a las comunidades indígenas y afro, así como a las familias campesinas por medios legales e ilegales, así como la adopción de programas tendientes a garantizar la no repetición de estos hechos.

226. Finalmente, es importante que el Comité DESC recomiende al Estado reconocer constitucionalmente al agua como derecho humano fundamental.

CAPÍTULO IV

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN (ARTÍCULO 13 DEL PIDESC)

Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades⁴⁹

1. CONSAGRACIÓN Y CONTENIDOS DEL DERECHO

227. El artículo 13 del Pidesc, junto a otros instrumentos internacionales⁵⁰, constituyen el cuerpo de normas internacionales que configuran las obligaciones de los Estados para la realización plena del derecho a la educación. Además, en la Observación General No. 13, el Comité desarrolla y complementa la forma en que se deben entender dichas obligaciones.

228. De acuerdo con la metodología asumida por Naciones Unidas para la evaluación del derecho a la educación, el marco de obligaciones se encuentra definido por las garantías de la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

- **Asequibilidad:** esta obligación se satisface en dos planos diferentes de los derechos humanos. En el marco de los derechos civiles y políticos, se concreta en el respeto y la satisfacción de las libertades de los actores privados de fundar y administrar establecimientos educativos, de los padres de elegir la educación de sus hijos, y de la libertad académica de los docentes y estudiantes. En el ámbito de los DESC, esta obligación se materializa en los deberes estatales de invertir recursos para asegurar que los establecimientos educativos, los docentes y los programas de enseñanza estén a disposición de todos los niños y las niñas, en cantidad y calidad suficiente⁵¹. El deber de los Estados en esta instancia es asegurar que la educación obligatoria y gratuita sea disponible para todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar.

- **Accesibilidad:** se trata de eliminar las discriminaciones en el acceso a la educación por motivos económicos (de aquí la exigencia de gratuidad), geográficos o materiales.

49 Comité DESC, Observación General No. 13, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 21º período de sesiones, 1999, UN Doc. E/C.12/1999/10 (1999), párr. 1.

50 Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26); Protocolo de San Salvador (Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos) (arts. 13 y 16); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 18); Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 23, 28 y 29); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 10); Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (art. 3); Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (art. 5); Convenio 169 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (arts. 21, 22, 27, 28, 29 y 30); y Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil de la Organización Internacional del Trabajo (art. 7). Todos estos instrumentos de derechos humanos han sido suscritos por el Estado colombiano y forman parte del bloque de constitucionalidad.

51 Defensoría del Pueblo, Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación, Bogotá, 2004, p. 34.

52 Corte Constitucional, sentencia T-402 de 1992.

53 Corte Constitucional, sentencias T-323 de 1994 y T-534 de 1997.

- *Adaptabilidad*: en razón del interés supremo de los niños debe proporcionarse una educación que se adapte a sus necesidades y que permita su permanencia dentro de las escuelas. Especialmente a través de la garantía de los derechos humanos dentro de la educación y de la promoción de ellos a través de la práctica escolar.

- *Aceptabilidad*: se refiere a la calidad de la educación, que está mediada por el respeto de los derechos humanos, la calidad de la infraestructura física, las garantías laborales de los docentes, la pertinencia de los contenidos, el respeto a la cosmovisión de los pueblos indígenas y afrodescendientes y su autonomía para desarrollar los procesos educativos.

229. En el plano interno, en la Constitución de 1991 el derecho a la educación está especialmente consagrado en los artículos 27, 41, 44, 67, 68, 69 y 70. El artículo 27 garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. El artículo 41 establece que el Estado debe fomentar prácticas democráticas en las instituciones educativas, oficiales y privadas, con el fin de transmitir principios y valores de la participación ciudadana. El artículo 44 dispone que la educación es un derecho fundamental de los niños y las niñas⁵². En el artículo 67 se reconoce que la educación es un derecho de todas las personas, y que su realización es responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; adicionalmente, se señalan tres aspectos esenciales para la plena y efectiva realización del derecho a la educación: i) la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, ii) comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica y, iii) la educación pública será gratuita, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Sobre el primer punto, la Corte Constitucional amplió el derecho fundamental a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita hasta los dieciocho años⁵³. Finalmente, este artículo también prescribe que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

230. El artículo 68 constitucional establece que los particulares podrán fundar establecimientos educativos con arreglo a la ley para su creación y gestión; se reconoce la garantía de que la comunidad educativa participe en la dirección de las instituciones de educación. Además, ordena que la enseñanza esté a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Se reconoce el derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación para sus hijos menores, y se señala que en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Se consagra como deber del Estado la erradicación del analfabetismo y como obligaciones especiales la educación de

personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales. En la parte final del artículo 68 se consagra el derecho de los grupos étnicos a tener una formación que respete y desarrolle su identidad cultural⁵⁴.

231. El artículo 69 garantiza la autonomía universitaria y reconoce un régimen especial para las universidades del Estado. Se responsabiliza al Estado de fortalecer la investigación científica en este nivel, y de disponer de mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

232. El artículo 70, establece que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos y colombianas en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. Enfatiza en el deber estatal de protección de la cultura en sus diversas manifestaciones como fundamento de la nacionalidad, y de velar por la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país. El artículo 71 reconoce las libertades para la búsqueda del conocimiento y la expresión artística, e indica que en los planes de desarrollo se incluirán medidas para el fomento de las ciencias y, en general, de la cultura, por lo que es necesario la promoción de incentivos estatales en esta dirección.

233. La Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) es producto de una amplia discusión que tuvo como objetivo desarrollar el ámbito de los servicios educativos y su integración con los principios de la participación, la paz, los derechos humanos y la democracia. No obstante su regulación como servicio público, se requiere su reglamentación como derecho fundamental a través de una ley estatutaria, parafraseando al senador Luis Carlos Avellaneda: “(S)e reguló el servicio a la educación, sin haber estatuido la naturaleza del derecho a la educación, sus características y los principios que iluminarían tal derecho. De esta forma, se levantaron paredes sin haber construido los cimientos que le dieran fundamento a la regulación de la educación”⁵⁵.

234. La Ley 115 de 1994 se refiere a múltiples aspectos y plantea grandes apuestas educativas para el país. Sin embargo, en algunos casos las disposiciones han sido implementadas de manera parcial y, en otros, posteriores reglamentaciones alrededor de la evaluación educativa y de la organización de la prestación del servicio educativo, han dado al traste con los procesos sociales generados en la elaboración y puesta en marcha de los Proyectos Educativos Institucionales. Estos proyectos han perdido autonomía frente a la imposición de políticas que establecen estándares y el desarrollo de competencias básicas para la enseñanza, además de las medidas de integración o fusión de los centros educativos para obtener mayor eficiencia en el manejo de los recursos y en la administración educativa⁵⁶.

54 Esto en concordancia con otras normas que reconocen los derechos de identidad cultural: la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (art. 7); la oficialidad de las lenguas indígenas en sus territorios, la etno-educación y la enseñanza bilingüe (art. 10 literal e; art. 68, numeral 5); la libertad de conciencia y de cultos (arts. 18, 19); la defensa del patrimonio cultural (art. 72); la igualdad y dignidad de todas las culturas como fundamento de la nacionalidad (art. 70); además de la facultad de los pueblos indígenas a administrar justicia (art. 246).

55 Luis Carlos Avellaneda, La urgencia de políticas públicas adecuadas para mejorar la situación de niños y niñas en condición de desplazamiento, en El derecho a la educación de niños y niñas en situación de desplazamiento y de extrema pobreza en Colombia, Bogotá, Fundación para el debido proceso legal (DPFL), Instituto Pensar de la Universidad Javeriana y Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Due Process of Law Foundation, 2005, p. 69.

56 Análisis tomado con base en: Carlos Alberto Lerma Carreño, El derecho a la educación en Colombia, Buenos Aires, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007, pp. 16-19. Disponible en http://www.foro-latino.org/flape/producciones/coleccion_Flape/06Colombia_Derecho.pdf

57 Javier Medina, Seguimiento a las Recomendaciones del Sistema de Naciones Unidas con relación al derecho a la educación, en Así van los DESC, insumos para la elaboración del informe alterno al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, octubre de 2008, pp. 25-25.

58 Comité DESC, Observaciones finales 1995, ob. cit.

59 Comité DESC, Conclusiones finales 2001, ob. cit.

60 Consejo Económico y Social, Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomaševski. Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003. E/CN.4/2004/45/Add.2. Febrero de 2004. Disponible en http://www.plataforma-colombiana.org/biblioteca_pag/051.doc

2. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

235. Tanto el Comité DESC en 1995 y 2001, como la Relatora Especial de Naciones Unidas señora Katarina Tomasevski han formulado algunas recomendaciones que a continuación se reseñan⁵⁷, se destaca en particular la obligación de garantizar la gratuidad de la educación básica primaria. Ahora bien, el cumplimiento de estas recomendaciones es disímil. Aunque en el periodo 2002-2008 el Estado muestra ciertos avances en algunos aspectos del derecho a la educación como en el tema de ampliación de coberturas, persiste, en otros contenidos del derecho, una grave “deuda nacional educativa”.

Contenidos	1995 ⁵⁸ Observaciones Comité DESC	2001 ⁵⁹ Observaciones Comité DESC	2004 ⁶⁰ Recomendaciones Relatora Especial
Asequibilidad	<p>Le preocupa que no se haya alcanzado la educación primaria universal.</p> <p>Recomienda adoptar medidas para asegurar la educación primaria para todos.</p>	<p>Recomienda proporcionar educación gratuita y obligatoria.</p>	<p>Recomienda un incremento de 30% en la asignación presupuestaria para la educación, pasando del 4% al 6% del PIB</p>
Accesibilidad	<p>Señala que el acceso eficaz a la educación sigue siendo reducido.</p> <p>Le preocupa que no se haya alcanzado la educación primaria universal.</p> <p>Recomienda adoptar medidas para asegurar la educación primaria para todos.</p>	<p>Le preocupa que la excepción del artículo 67 de la Constitución se traduce en el cobro de cuotas que impiden a familias de bajos recursos acceder a la educación teniendo que entablar acciones jurídicas para garantizar su derecho.</p> <p>Le preocupa que el país tenga una de las tasas de alfabetización de adultos más bajas de la región.</p> <p>Recomienda proporcionar educación gratuita y obligatoria.</p>	<p>Recomienda una afirmación explícita de la obligación de garantizar educación gratuita para toda la niñez en edad de escolarización básica. Lo que requiere una identificación detallada de los costos actuales pagados por los alumnos y alumnas para su eliminación.</p> <p>Recomienda garantizar la gratuidad de la educación y subsidiar los costos de la canasta educativa para todos los niños y niñas desplazados y todos los niños y niñas trabajadores.</p> <p>Recomienda un estudio inmediato sobre la exclusión educativa con el fin de adoptar todas las medidas para su eliminación.</p> <p>Recomienda desarrollar mecanismos para hacer eliminar la discriminación de las niñas embarazadas y madres.</p>



<p>Adaptabilidad</p>	<p>Recomienda que se imparta educación sobre derechos humanos en todos los niveles de la enseñanza</p>		<p>Recomienda la adaptación de la educación a las necesidades de los niños y las niñas trabajadores, con la participación de los mismos en su diseño y evaluación.</p> <p>Recomienda un estudio inmediato sobre la discriminación en la educación, con la participación de las víctimas, para adoptar medidas que busquen su eliminación.</p> <p>Recomienda que se afirme la enseñanza y aprendizaje en derechos humanos, con la participación de los defensores de derechos humanos, los docentes y alumnos.</p> <p>Recomienda una estrategia educativa con enfoque de género, destinada al análisis de los procesos educativos desde el punto de vista de ambos sexos. Así también, el diseño de una educación en contra del conflicto y la violencia que sirva para la reconstrucción de un proyecto de vida para niños y jóvenes víctimas del conflicto y el desplazamiento.</p>
<p>Aceptabilidad</p>	<p>Le preocupa el descenso de la calidad de la secundaria y la situación laboral de los maestros.</p> <p>Recomienda adoptar todas las medidas para mejorar la calidad de la educación secundaria y las condiciones materiales de los docentes.</p> <p>Recomienda que se imparta educación sobre derechos humanos en todos los niveles de la enseñanza.</p>	<p>Recomienda una campaña que promueva la calidad de la educación.</p> <p>Recomienda implementar mecanismos de seguimiento al Plan Nacional de Educación</p>	<p>Recomienda medidas inmediatas para la aclaración del asesinato del personal docente y para la protección de sus derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos.</p> <p>Recomienda que se afirme la enseñanza y aprendizaje en derechos humanos, con la participación de los defensores de derechos humanos, los docentes y alumnos.</p> <p>Recomienda una estrategia educativa con enfoque de género destinada al análisis de los procesos educativos desde el punto de vista de ambos sexos. Así también, el diseño de una educación en contra del conflicto y la violencia que sirva para la reconstrucción de un proyecto de vida para niños y jóvenes víctimas del conflicto y el desplazamiento.</p> <p>Le parecen buenos los modelos educativos diseñados con la participación de los titulares, individuales y colectivos, del derecho a la educación.</p>

61 Ministerio de Relaciones Exteriores, ob. cit.

62 *Ibid.*, párrs. 849-866.

63 Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario, p. 128. Disponible en [www.presidencia.gov.co/planacio/Bases listo.pdf](http://www.presidencia.gov.co/planacio/Bases%20listo.pdf)

64 Al respecto, el V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus párrafos 851 y 852 dice que entre el 2002 y 2006 se alcanzaron resultados considerables en ampliación de cobertura, tales como la generación de 1.419.427 nuevos cupos en educación básica y media, y 301.580 adicionales en educación superior. Resultados que permitieron que la tasa de cobertura en educación básica y media se incrementara de 82% en 2002 a 90,1% en 2006, y la de educación superior pasara de 21% en 2002 a 26% en 2006. Además del interés por incrementar el número de estudiantes matriculados año tras año, señala el V Informe, el Gobierno buscó la permanencia de estos niños y jóvenes en el sistema. Es así como se logró disminuir en 2 puntos la tasa de deserción escolar pública (educación básica y media), medición que cayó de 8% en 2002 a 6% al término de 2005.

65 Al respecto véase Corporación Región, Derecho a la Educación. Cumplir metas no es suficiente, en Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Deshacer El Embrujo. Alternativas a la política del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Ediciones Antropos, pp. 121-125; Fundación Corona, Informe 2006 de progreso educativo en Colombia, Bogotá, 2006; Procuraduría General de la Nación, *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos*, Bogotá, marzo de 2006.

3. SOBRE EL V INFORME PERIÓDICO OFICIAL⁶¹

236. El informe del Estado se centra en dos asuntos de los tres que configuran la política educativa del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, denominada “la revolución educativa”, a saber, aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad⁶². No hace mayores referencias a la estrategia de racionalización (o eficiencia) del sector educativo, y a los impactos regresivos que sus medidas han tenido en temas de calidad, disponibilidad y adecuación socio-cultural del “servicio educativo”.

237. El Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario (2002-2006) contempló como meta en educación la cobertura bruta integral de la educación preescolar, básica y media. Se fijó como meta crear, en los niveles de preescolar a media, 1.500.000 cupos para elevar la escolarización bruta de 82 a 92%⁶³. No obstante que la política de la revolución educativa concibe la educación como un factor del desarrollo humano, social y económico, y como un instrumento para construir la equidad social, un balance de los resultados del crecimiento en cobertura⁶⁴ muestra que esta ampliación es relativa e insuficiente, pues no tiene en cuenta otros aspectos que satisfacen el derecho a la educación como la calidad, la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, y sus avances efectivos dentro del mismo (tasa efectiva de escolarización).

238. En este sentido, el V Informe no da cuenta de la persistencia de grandes desigualdades en el acceso y asequibilidad de la educación, ni de la elevada tasa de repitencia y deserción escolar especialmente en el primer grado de primaria. Tampoco expone la insuficiente cobertura en educación superior y la inequidad para su acceso, ni analiza las razones de la baja calidad de la educación básica y media, el aumento de la brecha entre educación pública y privada, la falta de coordinación entre entidades, y la inflexibilidad en el diseño institucional y curricular de la educación que le ha restado autonomía y participación a los centros escolares, a cambio de reducir costos en infraestructura y personal administrativo, docente y directivo⁶⁵.

239. Por otra parte, el Informe estatal no muestra cuáles son los avances específicos del gobierno para cumplir las recomendaciones hechas por la Relatora en 2004 y el Comité DESC en 1995 y 2001. Por ejemplo, se oculta que no existe gratuidad de la educación en el país, y que con algunas excepciones hechas por algunas alcaldías, que han eliminado o disminuido los costos educativos para las familias, en la mayor parte del territorio nacional la educación sigue siendo un servicio por el que se paga

4. SITUACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

240. En Colombia aún estamos lejos de alcanzar un nivel adecuado en el ejercicio del derecho a la educación. Un informe de la Procuraduría General de la Nación refleja que sólo el 34,1% de la población de 5 a 17 años de edad disfruta del derecho pleno a una educación de calidad⁶⁶.

241. El diseño institucional del orden nacional previsto para el sistema educativo no está basado en la perspectiva de la educación como un derecho humano sino en las nociones de inversión, rentabilidad y modelos de gestión y racionalización económica, lo que constituye desde el principio una modificación de los objetivos de la educación consignados en el derecho internacional de los derechos humanos.

242. Los modelos educativos que se han impuesto son principalmente de gestión económica y no pedagógica. La racionalización educativa a partir de factores gerenciales –fusiones de las instituciones educativas, los modelos flexibles de aceleración y promoción escolar, la contratación temporal de educadores, la congelación de la planta de profesores oficiales y el aumento de la tasa técnica (relación del número de estudiantes por educador, que formalmente se sitúa en 32 para zonas urbanas y en 22 para zonas rurales, pero en la realidad supera los 45 estudiantes por educador)–, han profundizado los problemas de falta de calidad de la educación pública.

Dimensión de asequibilidad

243. Aunque a primera vista se ha venido ejecutando un proceso de regulación, reglamentación y planeación educativa, la información disponible consultada permite concluir que la modernización del servicio educativo en marcha no es acorde con la progresividad que ordena el Pidesc.

244. La obligación de asequibilidad implica la disponibilidad estatal suficiente de los recursos necesarios para que el sistema educativo funcione adecuadamente en todos sus niveles y modalidades, lo que no excluye que otros actores diferentes al Estado puedan proporcionar la oferta educativa, pero sin perder de vista que es obligación pública exclusiva la de asegurar que la educación obligatoria y gratuita esté disponible para todos los niños, las niñas y los jóvenes en edad escolar.

245. Para la Procuraduría General de la Nación el cumplimiento de la asequibilidad en educación se puede evaluar a través de indicadores como: inversión en educación preescolar, básica y media⁶⁷; gratuidad de la educación⁶⁸; profesionalización y dignificación de la actividad docente; disponibilidad de personal docente, y modernización del servicio educativo⁶⁹.

Reducción de recursos para la educación

246. Lo que ha caracterizado el gasto público en educación desde el año 2001, es una política regresiva de ajuste fiscal frente a la estructura general de ingresos y gastos de la Nación, y al sistema de distribución de recursos y de competencias que fue aprobado en la Constitución de 1991 (arts. 347, 356 y 357).

66 Procuraduría General de la Nación, ob. cit. p. 20.

67 Mide el gasto nacional en educación y como porcentaje del PIB; observa el gasto nacional promedio por estudiante y la distribución de recursos dentro del Sistema General de Participaciones.

68 Observa, entre otros aspectos, los costos educativos, las razones para no estudiar, el gasto de los hogares en educación, especialmente de las poblaciones que viven en condiciones de pobreza, de indigencia y de cualquier otra forma de vulnerabilidad.

69 Evalúa logros en autonomía escolar, libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, Proyecto Educativo Institucional, currículo, Manual de Convivencia, personero de los estudiantes, gobierno escolar, Sistema Nacional de Evaluación de la Educación y el Sistema de Acreditación de la Calidad, Sistema Nacional de Información de la educación formal, no formal e informal y de la atención educativa a poblaciones especiales y Plan Decenal de Desarrollo Educativo, etc.

70 Carlos Alberto Lerma Carreño, ob. cit., No. 35, pp. 57 y ss.

71 Según cálculos realizados por las diferentes instituciones, los departamentos y municipios dejaron de percibir entre los años 2002 y 2008 alrededor de \$12,4 billones –es decir, menor inversión pública para salud y educación–, y se debilitó el proceso de descentralización administrativa. Hasta 2006 la educación pública había perdido \$3,39 billones y la salud \$3,5 billones.

72 Raúl Arroyave, La Ley 715 de 2001: hacia la privatización total de la educación. Disponible en http://deslinde.org.co/IMG/pdf/Hacia_la_privatizacion_total_de_la_educacion_La_ley_715_de_2001.pdf

73 Véanse los cálculos de los impactos negativos sobre las finanzas territoriales en: Gloria Ramírez, La trilogía uribista. La reforma a las transferencias, Caja de Herramientas, año 16, núm. 123, Edición digital, Bogotá, junio de 2007. Disponible en http://www.viva.org.co/caja_herramientas; Federación Nacional de Departamentos, Posición de los departamentos frente al acto legislativo que modifica el SGP. Disponible en <http://www.federacionnacionalde-departamentos.org.co>

74 Coalición por el derecho a la educación. Desfinanciación del derecho a la educación en Colombia y necesidad de una política pública de gratuidad. Disponible en <http://coalicioneeducacioncolombia.blogspot.com>

247. En la Constitución se estableció que las entidades territoriales, para funcionar con autonomía, accederían a dos tipos de fuentes de financiación que formaban el régimen de participaciones: el Situado Fiscal (con el cual se determinaban las transferencias a los distritos y departamentos para la educación y salud), y la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación que crecerían de un 14% en 1993 hasta un 22% en el año 2001. Ambas fuentes producto de los impuestos pagados por la ciudadanía, y que debían retornar a las regiones para la financiación de las necesidades colectivas. La regulación y los criterios de distribución de las transferencias quedaron definidos en la Ley 60 de 1993.

248. En 2001 se promulgó, en medio de un gran descontento social, el acto legislativo 01 que modificó el régimen constitucional vigente de las transferencias y creó el Sistema General de Participaciones (SGP), con el cual se inició el ajuste fiscal⁷⁰ respecto a los recursos nacionales que para educación, salud, agua y saneamiento básico eran girados a las entidades territoriales.

249. El SGP derogó el mandato constitucional que hacía progresivos los recursos que la Nación destinaba a las entidades territoriales para financiar la educación, la salud y el saneamiento básico, proponiendo una base de cálculo constante que tiene en cuenta como factores de crecimiento el índice de inflación y un índice de crecimiento máximo de 2,5%, con lo cual se disminuyeron efectivamente los recursos transferidos a las administraciones regionales y locales⁷¹. Para el año 2001 la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación se calculaba en un 43% efectivo, reduciéndose al 33,5% en el año 2008.

250. Con la Ley 715 de 2001 se reglamentó el nuevo Sistema General de Participaciones, definiendo de manera más concreta las competencias de las entidades territoriales y los parámetros para la asignación de las transferencias. La reforma a las transferencias impactó negativamente al sistema educativo: de 11.925.488 niños, niñas y jóvenes, en edades entre 5 y 17 años que debían ser matriculados en los niveles de preescolar, básica y media, 2.698.738 (un 22,6%) no ingresaron a las instituciones educativas. En 2006, 33.000 educadores menos fueron contratados en relación con el año 2001, y la asignación que gira la Nación por cada estudiante (subsidio a la demanda o pago por capitación) conservó el mismo valor en todo el periodo de vigencia de la reforma.

251. Según la Federación Colombiana de Educadores⁷², además de las pérdidas en presupuesto descritas, el sistema educativo implementó una serie de medidas regresivas derivadas de la Ley 715 de 2001 para adecuarse al ajuste financiero, entre ellas la asignación de recursos sólo por estudiante atendido (asignación por demanda).

252. No obstante la transitoriedad del acto legislativo 01 de 2001, una segunda reforma constitucional de ajuste a las transferencias fue aprobada por el Congreso de la República mediante el acto legislativo 04 de 2007, con el cual se profundizaron

los recortes a las transferencias territoriales. Esta nueva reforma impidió retornar a la fórmula consagrada en la Constitución de 1991 para las transferencias, lo cual significará en términos reales un recorte de recursos para los departamentos y municipios superior a los \$63 billones, entre 2008 y 2016⁷³.

253. La educación está desfinanciada por el Estado. La Corporación Mujeres y Economía realizó una investigación en cinco municipios sobre el presupuesto público en educación, la cual demostró que la asignación per cápita a duras penas alcanza para cubrir los costos de la nómina docente, y no existe financiación para otros conceptos como formación docente, transporte escolar, equipos y materiales, mantenimiento y construcción de la infraestructura. La nueva reforma es regresiva, si tenemos en cuenta que sólo en grandes ciudades como Bogotá y Medellín, con base tributaria para generar ingresos propios, se pueden hacer inversiones, aún insuficientes, en educación. La dependencia de los entes territoriales hacia el nivel central del Estado es tal, que cada disminución en el SGP implica la salida de niños y niñas de la escuela y la disminución de la ya baja calidad de la educación.

Incumplimiento de la obligación de gratuidad

254. Con estos recortes al sistema público de financiación de la educación, el objetivo de la gratuidad es cada vez más lejano. El Estado colombiano lleva más de tres décadas incumpliendo con la obligación de la gratuidad de la educación básica que le imponen el Pidesc y otros tratados internacionales. Este incumplimiento se refleja en la omisión permanente del Estado frente al mandato incluido en el artículo 14 del Pidesc que impone a los Estados signatarios que al momento de suscribir el Pacto no hubieran instituido en su territorio la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, el deber de “elaborar y adoptar, dentro del plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita”.

255. Hasta hoy no existe gratuidad de la educación; esta se niega desde el mismo planteamiento constitucional del artículo 67, en la Ley 115 de 1994 y el Decreto 992 de 2002. Como lo reconoce el V Informe estatal:

“Las familias sufragan los costos que se originan de la prestación del servicio educativo, tales como boletines de notas, carné, certificaciones y uso de equipos y de acuerdo con su nivel socioeconómico pagan derechos académicos, costos que en total representan de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional entre el 5% y el 13% de la suma que el Estado asigna a la prestación del servicio educativo”.

256. Además de incumplir a nivel nacional el mandato de gratuidad, el Gobierno nacional “castiga” a los entes territoriales que decidan avanzar en ese sentido. En el Documento Conpes 75 de diciembre de 2003, el gobierno nacional se muestra particularmente adverso a que municipios y departamentos garanticen el derecho

75 Alberto Yepes, Propuestas para la exigibilidad y la gratuidad de la educación en Colombia, en Fundación para el Debido Proceso Legal y otros, ob. cit., pp. 97-98.

76 Procuraduría General de la Nación, ob. cit.

77 Un estudio sobre progreso educativo en Colombia del periodo 2001-2005 indica que el número de matriculados en básica secundaria aumentó en más de 300 mil jóvenes, acercándose a los 3 millones de estudiantes. Así, se pasó de atender a 52 de cada 100 jóvenes en el 2000, a 57 de cada 100 en el 2004. No obstante, 4 de cada 10 jóvenes en edad de cursar este nivel no estudian. Existen marcadas diferencias entre departamentos y regiones en materia de coberturas educativas: en Vichada la cobertura es del 21%, mientras que en Bogotá alcanza el 73%. En 2004, en Guanía, Guaviare, Vaupés y Vichada sólo 1 de cada 10 jóvenes asistía al nivel de la educación básica secundaria en la edad en que debería hacerlo; en tanto que en Bogotá lo hacían 4 de cada 10. La educación media es el nivel donde menor es la cobertura. Pese a incrementarse en 33 mil los matriculados y aproximarse a un millón de estudiantes, 7 de cada 10 jóvenes en edad de cursar la media no están estudiando. Véase Fundación Corona, Informe 2006 de progreso educativo en Colombia, Bogotá, 2006

a educación gratuita por medio de la destinación de recursos (incluso de excedentes presupuestales) a la financiación de programas que pongan en práctica el principio de gratuidad en la enseñanza básica⁷⁵:

“La ejecución de recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, deberá ajustarse a las directrices establecidas en la Directiva No. 04 del 27 de marzo de 2003 expedida por el Ministerio de Educación Nacional. Por consiguiente, los recursos que dejen de percibir los establecimientos educativos oficiales por concepto de derechos académicos, como consecuencia de programas de gratuidad, no podrán ser sustituidos con los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones”

257. La gratuidad debe ser entendida como una política universal de los Estados en la educación pública. El Pidesc plantea que debe ser en la educación primaria, sin embargo, haciendo una interpretación armónica con el artículo 44 constitucional, la jurisprudencia y las Declaraciones de Jomtien y Dakar, esta debe ser para todos los y las menores de edad en la educación básica.

Dimensión de accesibilidad

258. Esta obligación se relaciona con el derecho que tiene toda persona de acceder, sin discriminación alguna (por razones materiales, económicas o geográficas) a la educación pública gratuita en los niveles básicos de enseñanza. Para su evaluación la Procuraduría General de la Nación ha utilizado indicadores como: a) cobertura escolar medida, en primer lugar, en función de la asistencia e inasistencia a las instituciones educativas por parte de la población en edad escolar, la participación de los sectores oficial y privado en la matrícula para evaluar la respuesta del Estado a la demanda por educación, la participación de la población por deciles de ingreso con el propósito de observar el nivel de atención que se presta a la población más necesitada del subsidio estatal; b) tasa efectiva de escolarización a través de la cual se reconoce que la escolarización se logra no con la simple matrícula sino con la aprobación del curso o nivel correspondiente, y con la adquisición de las competencias y los logros programados escolarmente, y c) las tasas de escolarización bruta y neta⁷⁶.

259. De acuerdo con el mencionado informe, de las cifras de crecimiento de cobertura pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- En las cifras absolutas se observa un crecimiento de la asistencia escolar de la población de 5 a 17 años en el periodo 1992-2004, que pasa de 6.347.185 en el año 1992 a 9.486.837 en 2004, con una diferencia positiva de 3.139.652, superior al crecimiento de la población que para el mismo periodo fue de 1.387.688.
- Como consecuencia del crecimiento de la matrícula del grupo de 5 a 17 años, en el periodo posterior a la Constitución de 1991 decrece la inasistencia esco-

lar de este mismo grupo al bajar de 4.261.221 en 1992 a 2.509.257 en 2004. El decrecimiento de la inasistencia no es continuo; entre los años 2000 y 2001 en lugar de disminuir, la inasistencia aumentó en 334.783 personas; luego empezó nuevamente a descender para ubicarse en el año 2004 en el mismo nivel que tenía en 2000⁷⁷.

- Los logros alcanzados en el periodo de 13 años son relativos. El cumplimiento de la obligación de universalización de la educación primaria y básica está muy lejos de lograrse pues existe una quinta parte de la población por fuera del sistema escolar (2.509,257 niños y jóvenes). Hay discriminación en el acceso de la población. El Estado no ha cumplido con la obligación de gratuidad de la educación primaria, a pesar de que el 60% de la población está por debajo de la línea de pobreza, y de que los costos educativos son la principal razón para no asistir a la escuela primaria. El sector con más ingresos asiste más a los centros educativos que el de menores ingresos⁷⁸.

- La discriminación más evidente es por razones socioeconómicas y étnicas, y perjudica especialmente a las personas que habitan las zonas rurales. Cuando estas dos variantes se juntan la situación se hace mucho más grave, como lo ha constatado el Observatorio de Discriminación Racial:

“Ante la falta de recursos públicos que garanticen una infraestructura adecuada, una planta de docentes completa, disponibilidad de materiales educativos adecuados, y acceso a recursos que permitan cerrar la brecha tecnológica, las familias afrocolombianas –aun las más pobres– se han visto obligadas a asumir una responsabilidad que le corresponde principalmente al Estado. Los menores que superan estos obstáculos y logran acceder al sistema educativo se enfrentan a una estructura discriminadora que no respeta su identidad cultural, que no genera incentivos para retener estudiantes y que no se adapta a sus necesidades educativas”⁷⁹

- El Plan de desarrollo no fija metas para la garantía de permanencia de las niñas y los niños en el sistema escolar⁸⁰. En cuanto a la tasa de analfabetismo, permanece en un 8,6%, y persiste una inequidad entre el sector urbano y el rural.

- Otro factor que impide el acceso a la educación de la población en edad escolar es la violencia sociopolítica que afecta a estudiantes, maestras y maestros: la ubicación de puestos militares y de policía cerca de las instalaciones educativas, violando el principio de distinción del derecho internacional humanitario, ha sido causa de eventos en los cuales varios estudiantes y maestros/as han muerto en acciones armadas entre grupos combatientes. Se suma a ello el reclutamiento forzado y la utilización de menores como informantes de la fuerza pública.

- El indicador de la tasa efectiva de escolarización, que da cuenta de la eficiencia de la educación al observar no sólo las condiciones de acceso (matrículas) sino además la permanencia y el avance de los educandos dentro del sistema escolar,

78 Las diferencias en la asistencia escolar entre las personas de menores y mayores ingresos persisten. Estas brechas se encuentran presentes en todos los niveles educativos hasta la educación superior, en donde por cada persona pobre que cursa estudios superiores, cinco personas adineradas lo hacen. La asistencia escolar es menor en las zonas rurales que en las urbanas. La diferencia está entre el 12 y el 17% en todos los niveles educativos, menos en la básica primaria. Las diferencias en asistencia en la básica primaria entre hombres y mujeres son mínimas, tanto por nivel de ingresos, como por zona (rural-urbana). *Ibid.*

79 Observatorio de Discriminación Racial, El derecho a no ser discriminado (versión resumida) ODR, Bogotá, 2008, pp. 42-43. Disponible en http://odr.uniandes.edu.co/centrodoc/centro_ini.html

80 La deserción se redujo, pero sigue siendo alta en 1 y 6 grados. Entre 2000 y 2003 la deserción escolar se redujo. En básica primaria pasó del 8 al 6%; y en secundaria, del 6 al 5%. Estos resultados pueden estar ligados a programas de subsidios condicionados promovidos por el gobierno nacional y algunas administraciones locales que fomentan la asistencia y la permanencia escolar, como Familias en Acción. Las tasas de deserción son altas en los grados 1 y 6 grados (8 y 7%, respectivamente), y ello coincide con las tasas más altas de reprobación en los mismos grados. Pero además de esto, la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, mostró que existen dos causas principales por las que los niños y los jóvenes no asisten a instituciones educativas: la falta de dinero y el poco gusto por estudiar. Esta última es especialmente marcada entre la población entre 12 y 17 años edad, lo que refleja problemas de falta de pertinencia en los currículos que resulten atractivos para los estudiantes. Fundación Corona, *ob. cit.*, núm. 28.

81 Los aumentos en cobertura han estado acompañados de esfuerzos para lograr que más estudiantes sean promovidos grado a grado y que permanezcan en sus instituciones educativas hasta finalizar su formación básica. Para ello se ha generalizado un sistema de promoción automática (Decreto 230 de 2003, según el cual las instituciones educativas deben garantizar que el 95% de sus alumnos sea promovido al siguiente grado), medida que para muchos ha contribuido a reducir la calidad de la educación pues se ha dejado de un lado la exigencia de ciertos aprendizajes para dar cumplimiento a la norma. Así, menos estudiantes reprobaban: la reprobación disminuyó entre 2000 y 2003. En básica primaria pasó de 9 de cada 100 niños, a 5 de cada 100. En básica secundaria y media se redujo de 11 a 4 de cada 100 jóvenes.

82 Se conoce la campaña "Soldado por un día", en la cual se hacen visitas de niños y niñas a batallones del ejército y adelantan todas las actividades propias de un entrenamiento militar por un día. Véase Procuraduría General de la Nación, La zona de rehabilitación y consolidación de Arauca. Informe especial, Bogotá, PGN, marzo de 2006.

83 Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomaševski. Misión a Colombia, ob. cit., párr. 48.

muestra que para la población de 5 a 17 años de edad entre 1994 y 2003, esta tasa creció en sólo 7,7 puntos porcentuales al pasar de 60,6% a 68,3%, alcanzando el punto más alto en 1998 con 72,4%, nivel que no ha logrado recuperar en los años siguientes. La tasa de 2003 es inferior a la que existía en 1998. En la actualidad, por lo menos 31,7% de la población entre 5 y 17 años de edad se encuentra por fuera del sistema escolar colombiano.

- La baja escolarización afectó en 2003 a por lo menos 3.782.696 niños, niñas y jóvenes por inasistencia escolar real. En el diagnóstico del actual plan de desarrollo se observa una seria divergencia; mientras que la Procuraduría estima el déficit de asistencia escolar en un 31,7% (con base en una tasa efectiva del 68,3%), el gobierno nacional calcula ese mismo déficit en 18% (con base en una tasa bruta de 82%). La consecuencia es que los valores considerados para la formulación de las políticas y el señalamiento de metas de ampliación de cobertura subestiman la problemática y hacen imposible la adopción de medidas adecuadas y suficientes para la universalización del derecho⁸¹.

260. Frente a la dimensión de accesibilidad es necesario destacar que la degradación del conflicto armado colombiano ha generado que niños y niñas se vean en medio de una serie de acciones que directa e indirectamente afectan su posibilidad de acceso al sistema educativo, ya que por un lado, el número de menores reclutados por los diferentes grupos es alarmante y, por el otro, todos los actores armados—incluyendo la fuerza pública—⁸² desarrollan acciones contrarias al derecho internacional humanitario como el uso de escuelas como base para sus actividades militares, en contravía de la recomendación del Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación en Colombia referida a la desvinculación de la escuela del conflicto, y su definición y protección como “espacio de paz”⁸³.

Las aseveraciones del gobierno de que en el primer año de la administración se lograron 427.000 nuevos cupos, olvida que durante el mismo periodo, 550.000 niños y niñas tuvieron que salir del sistema escolar por deserción, repitencia y desplazamiento. Al hablar de cobertura, se precisa reconocer diversos factores y condiciones. ¿Cómo es posible hablar de ampliación de la cobertura cuando asistimos a una creciente deserción escolar por razones como carencia de recursos, desplazamiento, trabajo doméstico e infantil e inexistencia de maestros ?

Jorge Gantiva, La gratuidad de la educación y la llamada Revolución Educativa, en DPFL y otros, ob. cit, p. 153.

Incumplimiento a la obligación de la adaptabilidad

261. Esta obligación tiene que ver con la exigencia de que la educación tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y de responder a las necesidades de los y las estudiantes en contextos culturales y sociales diversos. En el informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación se establece que:

“La adaptabilidad de la educación exige que las escuelas se ajusten a los niños y las niñas, de acuerdo con el principio de interés superior de cada niño y cada niña, incluido en la Convención sobre los Derechos del Niño. Este cambio revirtió la costumbre de forzar a los niños y niñas a que se adaptaran a cualquier escuela que se les ofreciera”⁸⁴

262. En relación con las modalidades de educación adecuadas a las necesidades de poblaciones específicas, los resultados son poco satisfactorios. En lo que tiene que ver con el derecho a la educación de la población en situación de desplazamiento forzado, tenemos que éste no implica sólo el acceso a un cupo escolar sino que debe pensarse también desde la gratuidad, accesibilidad económica y geográfica, y muy especialmente desde la aceptabilidad y adaptabilidad, es decir, que se tengan en cuenta las necesidades y expectativas contextuales.

263. Específicamente en el tema de la política de educación para los desplazados no se han adoptado medidas para la consecución de útiles escolares, uniformes y de alimentos que aseguren la permanencia de niños, niñas y jóvenes en las instituciones educativas. La política de atención a la población desplazada no es adecuada y presenta serios vacíos en recursos, cupos, costos escolares, garantía de no discriminación y atención psicológica, ello a pesar de la citada sentencia T-205 de 2004 que establece para el Estado el siguiente indicador de goce efectivo:

“Todos los niños y jóvenes del hogar entre 5 y 17 años de edad asisten regularmente a un nivel de educación formal; El 86,2% de los niños, niñas y adolescentes inscritos en el RUPD [Registro único de Población Desplazada] y el 79,4% de los no inscritos asisten a un centro de educación formal, pero la tasa de deserción es supremamente alta. Sólo el 10,7% reciben parcialmente los libros y útiles escolares, transporte y elementos de aseo. El 15,7% paga matrícula completa y el 18,1% parte de la misma, lo que deja ver grandes deficiencias en la gratuidad y acompañamiento de los menores y adolescentes en su proceso educativo. A esto, hay que sumar que los resultados se ven fuertemente deprimidos en la población no inscrita en el registro”⁸⁵

264. En lo referido a la población de menores infractores de la ley penal, esas niñas y niños no reciben la educación de acuerdo con los parámetros establecidos internacionalmente. Tanto la infraestructura como el número de profesionales para atenderlos son insuficientes. Pese a que se estima que el 27,7% de la po-

⁸⁴ Ibid., párr. 54.

⁸⁵ Gabriel Bustamante Peña, ¿En qué van los derechos de la población desplazada?, en Caja de Herramientas, año 17, núm. 130, 2008. Disponible en: http://www.viva.org.co/caja_herramientas_contenido.htm

86 Véase Observatorio Indígena de políticas públicas de desarrollo y derechos étnicos. Educación en los pueblos indígenas de Colombia, en Cecoin, *Indígenas sin derechos*, ob. cit., pp. 278-279.

87 Fundación Corona, ob. cit., núm. 28.

blación infantil entre 12 y 17 años trabaja y abandona sus estudios, no hay una política seria del Estado para afrontar este tema. Las niñas en embarazo continúan siendo discriminadas, y sólo por vía de la acción de tutela han logrado defender su derecho.

265. El derecho a la etnoeducación de las comunidades afrocolombianas y de los pueblos indígenas se ha convertido en una política residual (a criterio de los funcionarios de la administración que deciden dónde se aplica) o, en la práctica, en un derecho negado con medidas administrativas y presupuestales restrictivas. Las reglamentaciones que impone el Estado para la organización del servicio educativo violan por un lado la autonomía de los pueblos indígenas para llevar a cabo sus proyectos educativos comunitarios, educar con sus propios profesores y valores, así como establecer parámetros diferenciales en materia de evaluación y calidad educativa. De otro lado, imponen procesos y herramientas de valoración de la calidad de la educación que no corresponden con las particularidades de las comunidades afrocolombianas y de los pueblos indígenas⁸⁶.

266. Finalmente, aunque el Estado ha implementado algunas medidas de educación en salud sexual y reproductiva, los esfuerzos son insuficientes y se hace necesario adoptar modelos y métodos educativos que se ajusten a las necesidades de las niñas, los niños y la población adolescente.

Dimensión de aceptabilidad

267. La evaluación de la calidad de la educación básica y media se ha centrado en los resultados de dos instrumentos: las Pruebas Saber y los Exámenes de Estado. Las primeras se aplican cada tres años a todos los estudiantes del país de 5° y 9° grados, para evaluar sus competencias (la capacidad de emplear sus conocimientos en la vida cotidiana) en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y ciudadanía. Los segundos evalúan las competencias logradas al finalizar la educación media (estudiantes de grado 11) en las áreas básicas del conocimiento, y sus resultados dan información para el ingreso a la educación superior y para interpretar el nivel de desarrollo educativo de las instituciones escolares, de los municipios, departamentos y del país. Ambos instrumentos muestran una situación deficitaria en Colombia en materia de calidad educativa.

268. Según datos consignados por la Fundación Corona⁸⁷, en las pruebas Saber, entre 2003 y 2005, el promedio registrado fue bajo. En 2005, hubo algunos avances:

- En una escala de 1 a 100, los alumnos de 5° grado obtuvieron 60 puntos en lenguaje, 58 en matemáticas y 52 en ciencias naturales; los de 9° grado, 65, 61 y 59, respectivamente.

- La mayoría de los departamentos también aumentaron sus promedios, aunque en medio de contrastes: Bogotá, Boyacá, Caldas, Cundinamarca y Santander presentan, en general, altos promedios en todas las áreas y grados; mientras que los de Amazonas, Chocó y San Andrés son bajos.
- Muy pocos estudiantes alcanzan el nivel más complejo de las competencias. En matemáticas en 9° grado lo hicieron 13 de cada 100; en ciencias sociales en 5° grado, 1 de cada 100; y en esta misma materia en 9 grado, 8 de cada 100.
- Los resultados del Examen de Estado mejoraron entre 2000 y 2005: cada vez hay más instituciones educativas en la categoría de alto rendimiento. Sin embargo, casi la mitad de las instituciones se ubican en la categoría baja. Las instituciones oficiales tienen resultados más bajos en el Examen de Estado: por cada institución oficial en categoría de alto rendimiento, existen tres privadas⁸⁸.

269. Aunque estos datos pueden revelar problemas de calidad en la educación colombiana, se les ha criticado a estas pruebas que estandarizan los procesos educativos bajo unos parámetros que no permiten observar la diversidad e integralidad de aquellos procesos que se llevan a cabo en las instituciones escolares. La exigencia de uniformidad en la evaluación va en contravía respecto de la autonomía de las instituciones, concentrando los esfuerzos y recursos en aquellas competencias cuya evaluación la ley exige a nivel nacional, en desmedro de los proyectos propios y de otras áreas como la educación física y la artística. La formación basada en el logro de competencias mínimas para desarrollarse satisfactoriamente en la vida laboral y productiva niega la concepción integral de la persona como fin de la educación. Además, atenta contra las particularidades regionales, la diversidad cultural y la pluralidad de pensamientos.

270. Los buenos resultados de las pruebas de Estado son más frecuentes en personas cuya procedencia es urbana y/o de núcleos familiares con mayores recursos⁸⁹. También son discriminatorias con las minorías étnicas indígenas y de afrodescendientes de más bajos recursos. Más allá de los resultados de las pruebas oficiales, lo cierto es que las condiciones de aprendizaje en el país son precarias y las instituciones escolares no cuentan con los recursos suficientes para prestar el servicio.

271. Así, la política de la “revolución educativa” contempla un programa de materiales pedagógicos para garantizar que las entidades territoriales tengan acceso a textos, libros y otros materiales, pero sus metas son reducidas y no satisfacen la obligación del Estado de utilizar el máximo de los recursos disponibles para la satisfacción de las necesidades. La política de aumentar cobertura sin aumentar gasto público en educación ha generado la apertura de nuevos cupos sin la inversión necesaria en políticas de mejoramiento de aulas, de plantas físicas, de dotación de escuelas y de contratación de mayor personal docente, temas que, como se comentó, se resuelven con contratos de colegios en concesión y flexibilización laboral para los docentes.

⁸⁸Ibid.

⁸⁹Ibid., cuadros A.12 - A.13.

272. Finalmente, tal como constató la relatora Tomasevski, la profesión docente fue cambiada por la Ley 715 y el Nuevo Estatuto Docente, con el incremento de la jornada laboral, el aumento del número de alumnos por maestro y la dependencia de los fondos para las escuelas y maestros de los resultados de sus alumnos en las pruebas⁹⁰. De acuerdo con la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), la expedición de un nuevo estatuto docente (Decreto 1278 del 2002) afecta la calidad del sistema educativo y la estabilidad laboral de los maestros ya que estimula el ingreso de personal sin formación pedagógica y niega los derechos de carrera; establece la ampliación de la jornada laboral y el recorte de las vacaciones del magisterio; la promoción automática para resolver los problemas de la repitencia y la deserción; la generalización de la figura de “colegios en concesión” para hacer frente a la escasez de planteles educativos y para no ampliar los gastos en planta docente; la contratación cada vez más amplia de docentes a través de órdenes de prestación de servicios, que desconocen el vínculo laboral y evaden el pago de prestaciones sociales, situación que se vuelve más problemática cuando el Estado colombiano no reconoce el derecho a la negociación colectiva de las empleadas y los empleados públicos.

CONCLUSIONES

273. El análisis del derecho a la educación en Colombia a la luz de las obligaciones que imponen los tratados de derechos humanos en los que está reconocido, permite concluir que el Estado no está implementando el conjunto de medidas adecuadas para satisfacerlas. En otras ocasiones, las autoridades sencillamente han omitido el cumplimiento de estándares básicos de la educación como aquel que manda que la educación pública básica sea obligatoria, universal y gratuita.

274. La afectación del derecho a la educación de grupos especialmente vulnerables de niños y niñas se evidencia por situaciones como la falta de recursos para la plena disponibilidad de condiciones suficientes de infraestructura, cupos, programas y docentes; la existencia de barreras de acceso a los espacios y servicios educativos de tipo geográfico, social y económico; y la persistencia de atentados contra las comunidades educativas en el marco de la violencia sociopolítica vivida en el país.

275. Se requiere una ley estatutaria que garantice el disfrute pleno del derecho a la educación, la cual debería ser adoptada como resultado de un proceso participativo que involucre a toda la sociedad civil, y que vaya más allá de la discusión de lo contenido en el plan decenal de educación aprobado para el periodo 2006-2016. Es necesaria la inmediata implementación de políticas adecuadas que reconozcan y aseguren la gratuidad de la educación básica universal.

CAPÍTULO V

DERECHO A LA VIVIENDA Y LOS DERECHOS CONTRA DESALOJOS (ARTÍCULO 11.1 DEL PIDESC)

El derecho a la vivienda, [...] debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.⁹¹

1. CONSAGRACIÓN Y CONTENIDOS DEL DERECHO

276. El derecho a la vivienda ha sido desarrollado como derecho humano tanto en el derecho internacional como en la Constitución Política colombiana⁹². En relación con el primero, conviene recordar que el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), establece que: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Con base en esta disposición del Pacto, el Comité DESC desarrolló el contenido del derecho a una vivienda adecuada en la Observación General No. 4, señalando que esta garantía está integrada por diversos aspectos: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios materiales e infraestructura, gastos de vivienda soportables, localización, asequibilidad, habitabilidad y adecuación cultural.

277. En el ámbito interno, la Constitución Política de 1991 incluyó los artículos 51 y 64, que establecen el derecho de “todos los colombianos” a una vivienda digna, la obligación estatal de disponer de las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a la vivienda por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

278. No obstante su reconocimiento normativo en el derecho internacional de los derechos humanos y en la Carta Política, el derecho a una vivienda adecuada se encuentra aún lejos de ser efectivamente garantizado en Colombia. Si bien existe una política pública de vivienda, ésta se concentra en la asignación de subsidios a la demanda, no incorpora los atributos del derecho a la vivienda, y se orienta prioritariamente a alcanzar metas de carácter macroeconómico como la dinamización del sector de la construcción antes que a la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población.

⁹¹ Comité DESC, Observación General (No. 4, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 6º periodo de sesiones, 1991, UN Doc. E/1991/23 (1991), párr. 7.

⁹² El bloque de constitucionalidad relativo al derecho a la vivienda se encuentra integrado, además del Pidesc, por los siguientes tratados y convenios de derechos humanos ratificados por Colombia: Declaración Universal de Derechos del Hombre (art. 25.1); Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 11.1); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, (art. 5 inciso E iii); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14 inciso 2h); Convención de los Derechos del Niño (art. 27. 3); Observaciones Generales No. 4 y 7 del Comité DESC; Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. XI); Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26).

93 Comité DESC, Observaciones finales 1995, ob. cit., párr. 28 c.

94 Comité DESC, Conclusiones finales 2001, ob. cit., párr. 42.

95 Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez, Políticas de empleo, salarios y vivienda, en Colombia diálogo pendiente, vol. II, Bogotá, Planeta Paz, 2007, p. 208.

2. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

279. En sus sesiones de diciembre de 1995 y diciembre de 2001 respectivamente, el Comité DESC emitió recomendaciones en relación con la garantía del derecho a la vivienda adecuada. Así, en 1995 expresó: “mejorar la oferta de vivienda, en particular de viviendas económicas para los sectores más pobres, tanto en zonas urbanas como rurales, y asignar recursos para suministrar a toda la población agua potable y servicios de alcantarillado”⁹³. Posteriormente, en 2001, el Comité DESC instó “al Estado parte a que tome medidas para aumentar los subsidios de vivienda. Especialmente en los departamentos más pobres recomienda la adopción de un sistema de financiamiento de viviendas económicas, para dar a los grupos más pobres acceso a una vivienda adecuada”⁹⁴.

280. No obstante las recomendaciones del Comité DESC, en el periodo 2002-2008 no existen mejoras significativas en la garantía del derecho a la vivienda digna, y son escasas las medidas efectivas adoptadas por el Estado colombiano para atender las sugerencias mencionadas, como se verá a lo largo de este capítulo. Por el contrario, lo que se observa es un déficit habitacional persistente, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, así como graves situaciones de desplazamiento forzado de población civil que subsisten y no han sido atendidas adecuadamente por las autoridades públicas, como lo ha advertido reiteradamente la Corte Constitucional colombiana. Adicionalmente, resultan preocupantes las medidas legislativas regresivas adoptadas por el Estado colombiano (como la ley de saneamiento de propiedad rural), con las cuales se pretende la legalización de los títulos obtenidos de forma ilegítima mediante el despojo de tierras a campesinos, comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas.

3. SOBRE EL V INFORME PERIÓDICO OFICIAL

281. El V Informe de la República de Colombia al Comité DESC explica que el cumplimiento de los compromisos del Estado en materia del derecho a una vivienda digna se enmarca dentro de la política denominada un “País de propietarios”, la cual constituye una de las siete herramientas de equidad contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un Estado Comunitario”. En los párrafos 712 y siguientes del V Informe se hace una descripción de esta política, orientada a promover el acceso a la propiedad privada en dos sentidos: el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y el acceso a vivienda de interés social (VIS).

282. En términos de resultados, el V Informe oficial señala que entre 2002 y 2005 la asignación anual de subsidios creció en 76% y los créditos se incrementaron en 74%. El monto de los recursos del presupuesto nacional destinados a vivienda de interés social se incrementó en 260 mil millones de pesos anuales, pasando de 150 mil millones a 410 mil millones de pesos por año. Entre julio de 2005 y junio de 2006 se destinaron \$990 mil millones para este tipo de vivienda con la participación del Fondo Nacional de Garantías. En total se logró una asignación de 395.885 soluciones de vivienda (el déficit cuantitativo de vivienda es de 1,76 millones de hogares)⁹⁵.

283. En igual sentido, el Estado colombiano señala en su V informe al Comité

DESC que la actual política de subsidios le ha permitido “poner freno” al déficit habitacional. Como se verá en el siguiente apartado y lo ratifica la Contraloría General de la República, el enfoque de subsidios es inadecuado e insuficiente para satisfacer la demanda habitacional en Colombia. Adicionalmente, persiste un alarmante déficit habitacional, que no ha sido superado, entre otras cosas, debido a las deficiencias en el diseño, la formulación e implementación de tal política de subsidios de vivienda familiar.

284. Por otra parte, el Informe oficial no da cuenta de las relaciones de conexidad e interdependencia entre el acceso a la tierra y la realización del derecho a la vivienda. En efecto, en la información oficial presentada ante el Comité DESC se omiten los problemas de concentración de la propiedad de la tierra y las dificultades prácticas para la aplicación de instrumentos legales para la generación de suelo urbanizable, lo cual afecta las políticas de ordenamiento y planeación para el acceso democrático a la tierra y a la vivienda.

285. En el informe oficial tampoco se da cuenta de un problema estructural que de forma transversal ha afectado las discusiones y decisiones sobre la política de vivienda de interés social en Colombia. Se trata de la definición legal de este tipo de vivienda con la que se cuenta actualmente (parágrafo único del artículo 15 de la Ley 388 de 1997), en la cual se establecen las condiciones de precio de la vivienda de interés social como el único criterio relevante para las especificaciones o características de loteos y áreas construidas de urbanizaciones⁹⁶. La política de vivienda de interés social se ha venido definiendo entonces en términos del precio máximo establecido en 135 salarios mínimos legales mensuales, dejando al margen las discusiones y definiciones en torno a los atributos de una vivienda adecuada, en concordancia con la doctrina internacional.

286. Por último, el V Informe presenta como un ejemplo de cumplimiento del Estado con sus obligaciones de garantizar el derecho a la vivienda para la población más vulnerable, la focalización de recursos y la asignación de 33.394 subsidios para vivienda de interés social (VIS). No obstante, en un estudio reciente de evaluación de la política de vivienda para población desplazada⁹⁷ se demuestra que sobre un universo reconocido por el Estado de 41.852 hogares en situación de desplazamiento, beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social entre el 2002 y junio de 2007, 23.966 hogares (57%) tenían un subsidio aplicado y 17.886 (43%) lo tenían asignado pero no lo habían utilizado en la adquisición de una vivienda. De la totalidad de subsidios, 35.344 hogares beneficiarios fueron urbanos y 6.508 rurales⁹⁸.

4. SITUACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA

287. Colombia tiene una superficie total de 2.070.408 kilómetros cuadrados, de los cuales, 1.141.748 km² corresponden a la superficie continental. En este territorio habitan 44 millones de habitantes (51,2% mujeres y 48,8% hombres), de los cuales el 75% corresponde a población urbana. Solamente en la ciudad de Bogotá D.C.,

96 “Si bien el precio de la vivienda de interés social puede ser un criterio referencial para la determinación del tamaño de los lotes y del espacio construido, no puede tratarse del único criterio, pues ello niega una serie de atributos que debe tener la vivienda digna (art. 51 CP) como la habitabilidad, la accesibilidad a servicios públicos y sociales y la adecuación cultural. La mención exclusiva del criterio de precio y el silencio de la ley respecto de los demás atributos antes mencionados reduce significativamente el contenido del derecho a la vivienda digna (art. 51 CP) de los habitantes de viviendas de interés social”. Texto de la Demanda de inconstitucionalidad contra dos normas legales que distorsionan el significado y contenido del derecho a la vivienda en Colombia presentada por Fedevivienda y DeJusticia en septiembre de 2008.

97 Presidencia de la República, Acción Social y Acnur, Evaluación del impacto de los programas de vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento, Bogotá, 2008, p. 25.

98 Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), entre 1985 y junio de 2007, 4.075.580 personas fueron desplazadas en Colombia. Si se tiene en cuenta que el promedio de miembros por hogar de la población desplazada es de 5 personas, el total de hogares víctimas de desplazamiento es de 815.116, de un total nacional de 11.190.000 hogares en el país, según lo estableció la Encuesta de Calidad de Vida del año 2003; es decir, el 7,28% de los hogares colombianos estaría en situación de desplazamiento forzado y demandarían por lo mismo soluciones de vivienda. Véase http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=39&Itemid=51.

99Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Censo General de 2005. Disponible en <http://www.dane.gov.co/censo/>. La metodología de NBI busca determinar si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcanzan un umbral mínimo fijado son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados son: viviendas inadecuadas, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Tres de sus variables están afectadas por el grado de urbanización.

100 Cálculos y análisis del Centro Nacional de Estudios de la Construcción (Cenac). Alejandro Florián Borbón - Fedevivienda, Vivienda de interés social. Mucho de negocio, poco de derecho, en Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Deshacer el empuje, ob. cit., p. 127.

101Ibid.

capital de la Nación, habita el 20% de la población. En el último censo realizado en el año 2005, el 3,4% de la población se reconoció como indígena y el 10,6%, como afrocolombiana. Según los resultados de este censo, el 27,7% de la población del país presentó necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁹⁹. Mientras que 10,6% de las personas viven en hogares con dos o más NBI, tres de las variables de este indicador muestran que el 10,4% de la población colombiana habita en viviendas inadecuadas para el alojamiento humano; el 11,1% vive en hacinamiento crítico, y el 7,4% en viviendas con servicios inadecuados.

288. No obstante lo señalado en el informe oficial, la actual política de vivienda ha sido diseñada para promover el crecimiento económico, la ocupación de mano de obra no calificada y el funcionamiento “sin interferencias” del “mercado” de la vivienda, pero no la efectiva garantía del derecho a una vivienda adecuada en sus diferentes dimensiones y componentes.

289. En efecto, la política de vivienda del Gobierno colombiano no se basa en un enfoque de derechos sino en criterios de mercado. Así, desde la década de los noventa, la política de vivienda de los sucesivos gobiernos se ha limitado a generar soluciones habitacionales mediante la adjudicación de subsidios a la demanda, bajo el supuesto de que el mercado proveería la oferta. La realidad ha mostrado que el mercado solventa sólo una parte de las necesidades de vivienda, y que actualmente millones de colombianos padecen crecientes necesidades habitacionales¹⁰⁰.

290. Este enfoque ha hecho que en Colombia:

[L]a política de vivienda de interés social [...] continúa siendo asumida como una pieza más, dentro de la política económica, lo cual es sin duda pertinente en términos macroeconómicos, pero insuficiente como política pública para atender la realidad social y la magnitud del problema habitacional, en particular si el postulado constitucional señala que la vivienda digna es un derecho de todos los colombianos¹⁰¹.

En efecto, la contribución del sector de la construcción de viviendas y edificaciones en el agregado del producto nacional –Producto Interno Bruto (PIB)–, incluyendo la vivienda de interés social y la vivienda de interés prioritario, fue significativa en los últimos años, a unas tasas superiores al crecimiento promedio de la economía del país, sin que ello signifique una mejora sustancial con respecto a las necesidades habitacionales insatisfechas de la población colombiana.

291. De esta manera, si bien el derecho a la vivienda tiene una consagración constitucional y está reconocido en diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano, en el país no existe una política pública diseñada e implementada en perspectiva de derechos, de tal manera que se adopten las medidas adecuadas para la satisfacción de los diferentes aspectos que hacen parte de los derechos habitacionales. Conforme a lo anterior, es difícil coincidir con el balance contenido en el informe estatal ante el Comité DESC, pues sin duda resulta inadecuada e insuficiente una política de vivienda que reduce su ámbito conceptual e instrumental a un problema de subsidios a la demanda.

292. El instrumento “subsidio a la demanda”, en el que el Estado pone un especial énfasis, en definitiva no es una solución para la satisfacción del derecho a la vivienda y su obsesiva aplicación ha descuidado todos los demás componentes susceptibles de regulación y promoción estatal en la perspectiva de solucionar el déficit habitacional que afecta a los colombianos de menores ingresos.

293. Con relación a la política debe decirse que si bien los recursos para subsidios desembolsados durante el periodo 2002-2006 muestran un aumento importante hasta 2004, tuvieron luego un descenso que significó en 2006, una reducción en 35% con respecto al año anterior. Paralelamente las cifras de créditos desembolsados observan idéntico comportamiento, con un descenso del 52% del total entre 2005 y 2006¹⁰², por lo cual la asignación de un subsidio de vivienda no constituye una garantía de acceso a una vivienda para los supuestos beneficiarios sino que es tan sólo una expectativa.

294. Asimismo, aunque el sistema de subsidios está pensado en términos progresivos, la cuantía es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Los montos del subsidio para la adquisición de vivienda nueva representaban en el 2002 entre el 46 y el 12% del valor de la vivienda dependiendo del tipo¹⁰³. Sin embargo, estos montos han venido disminuyendo desde 2004 por decisión del Gobierno nacional con el argumento de lograr mayor cobertura para los postulantes; por ejemplo, los subsidios se redujeron al rango 42-0,8%. La vivienda de tipo 2 fue la de mayor disminución al perder 13 puntos porcentuales.

295. En efecto, tal como lo advierte un informe de la Contraloría General de la República, la actual política de subsidios es inadecuada para asegurar la efectiva garantía del derecho a la vivienda en Colombia, en particular para aquellos que requieren la intervención del Estado, a través de medidas de política pública, para acceder a una solución de vivienda. Como lo señala la Contraloría, la actual política de vivienda exige el cumplimiento de las siguientes condiciones para acceder a la propiedad de una vivienda: “Crédito + subsidio + ahorro = vivienda”¹⁰⁴.

296. Estos condicionamientos constituyen barreras económicas de acceso a una solución de vivienda para los sectores más vulnerables de la sociedad. Adicionalmente, en el marco de tal política se ha delegado la asignación de los subsidios de vivienda a las cajas de compensación familiar, entidades que entregan los subsidios sólo a sus afiliados, vale decir, a personas con vinculación laboral formal, cuyos empleadores pagan los denominados aportes parafiscales, incluido el aporte a las cajas de compensación. Así, de acuerdo a la información de la Contraloría, cerca del 60% de los subsidios de vivienda familiar son entregados a través de las cajas de compensación familiar. De esta manera, la política de vivienda se orienta principalmente a entregar subsidios a quienes se encuentran vinculados a través de una relación laboral formal, a pesar de que el 57,7% de los ocupados en Colombia son informales y el desempleo ya alcanza el 12,9%¹⁰⁵.

297. El análisis de la Contraloría sobre la política de subsidios concluye con las siguientes afirmaciones:

102 Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez, ob. cit. p. 195.

103 Para efectos del otorgamiento de subsidios, el Decreto 975 de 2004 clasificó la vivienda de interés social de acuerdo con su precio en cuatro tipos: tipo 1, que va de 40 a 50 salarios mínimos legales mensuales (smlm); tipo 2, de 40 hasta 70 smlm; tipo 3, de 70 a 100 smlm; y tipo 4, superior a 100 y hasta 135 smlm.

104 Contraloría General de la República, Evaluación de la política de vivienda, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un país de propietarios”, Bogotá, Contraloría General de la República-PNUD, 2006, p. 35.

105 “Desempleo más alto en cinco años se suma a informalidad”, El Tiempo, 28 de febrero de 2009.

106 Contraloría General de la República, ob. cit., p. 77.

107 "Colombia tiene el porcentaje de arrendatarios más alto de la región", *El Tiempo*, 22 de febrero de 2008.

108 "La mitad de la vivienda en el país es ilegal", *El Tiempo*, 30 de enero de 2008.

Las políticas de VIS [viviendas de interés social] cuyas dinámicas estén definidas de manera esencial por la acción de las fuerzas de mercado, tienden a considerar la vivienda popular como un producto mercantil y a poner los acentos estratégicos en los aspectos financieros de la actividad, centrándose en los subsidios directos a la demanda, para habilitarla, y en estímulos sistemáticos a los sectores de la construcción y de la financiación hipotecaria, para estimularlos, mediante acciones que impacten la rentabilidad.

Pero, los problemas de la vivienda de interés social difícilmente encontrarán solución dentro del esquema de oferta-demanda, es decir, dentro del modelo en el que un empresario constructor ofrece la mercancía 'casa propia' a un demandante que debe adquirirla mediante la acción-respuesta 'inteligente' o racional de mercado. La VIS no opera adecuadamente dentro del esquema mercantilista. Esta fórmula no sólo no ha contenido el déficit habitacional, sino que lo ha elevado.

Los intentos por encontrar soluciones a partir del enfoque de mercado, han revelado su poca efectividad para dotar de vivienda a los pobres, así como para resolver una de las derivaciones con mayor impacto social, ambiental y fiscal, cual es la urbanización ilegal o informal. Un segmento creciente de la población no es atendido por los mecanismos de producción formal de vivienda, viéndose forzado a recurrir a los oferentes ilegales de lotes y a la producción de vivienda social por cuenta propia¹⁰⁶.

298. Como bien lo señala al final la Contraloría, las dificultades en el acceso a la propiedad de una vivienda han llevado a que Colombia no sólo tenga en la actualidad el porcentaje de arrendatarios más alto de la región (36,7% de la población habita viviendas de alquiler)¹⁰⁷ sino a que existan preocupantes índices de ocupación ilegal (así como de urbanización ilegal) de viviendas:

La mitad de toda la vivienda construida en el país es ilegal, pues no tienen títulos o su construcción incumplió las normas urbanísticas. Así lo advierten la Federación Nacional de Lonjas de Propiedad Raíz (Fedelonjas) y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial [...] "El crecimiento de la construcción ilegal en Colombia es dramático", sentencia el ministro Juan Lozano, quien destaca como causa la falta de una política de control¹⁰⁸.

Este crecimiento incontrolado de la vivienda ilegal constituye sin duda un desconocimiento de la obligación estatal de garantizar el derecho a la vivienda, en relación con uno de los aspectos que es consustancial al disfrute de esta garantía conforme a la Observación General No. 4 del Comité DESC: la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda.

299. La situación sobre el respeto, la protección y realización del derecho a una vivienda adecuada en Colombia exige hacer referencia a los siguientes aspectos, que merecen la atención del Comité DESC. Se trata de asuntos que afectan la efectiva garantía de los derechos habitacionales para el conjunto de la población

colombiana, con especial impacto en grupos vulnerables como las personas internamente desplazadas, la población pobre, las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas. Sobre estos asuntos aún no se han adoptado todas las medidas legislativas, administrativas y judiciales posibles, ni tampoco se ha hecho un aprovechamiento pleno del máximo de los recursos disponibles: i) déficit cuantitativo de viviendas; ii) déficit cualitativo de viviendas; iii) hacinamiento crítico y déficit por riesgo; iv) persistencia de los desalojos forzosos como consecuencia del diseño institucional del sistema de financiación de vivienda a largo plazo; v) desplazamiento y despojo de tierras; vi) la aprobación de medidas legislativas que afectan la efectiva garantía del derecho a la vivienda y la tierra.

El déficit cuantitativo de viviendas

300. El déficit cuantitativo de viviendas hace referencia “a la inexistencia de viviendas suficientes para albergar a los hogares residentes en el país. Suponiendo una calidad aceptable de las viviendas, el déficit expresaría número de viviendas que se requieren para que cada hogar ocupe una vivienda”¹⁰⁹, lo que se obtiene de restar el número de viviendas existentes (10.420.000) del número total de hogares (11.190.000)¹¹⁰. Sin embargo, ante la existencia de estructuras habitacionales muy precarias, el déficit cuantitativo ha sido complementado con la consideración de dos variables más: aquellas viviendas con materiales muy precarios y los cuartos en inquilinato –que el Departamento Nacional de Estadística (DANE) cuenta como viviendas separadas y por ello no los incluye dentro del déficit cuantitativo–¹¹¹.

El déficit cuantitativo relacionado con la cohabitación de hogares en una misma vivienda, llegaba en 2003 a 777 mil viviendas, resultado de restar los 11,19 millones de hogares de 10,42 millones de viviendas. Se trata de 1,45 millones de hogares (13% de los hogares colombianos), que comparten vivienda con otros hogares y que, por tanto, no gozan de privacidad, uno de los elementos o condiciones de una vivienda adecuada. Este tipo de déficit es mayor en el área urbana donde el porcentaje de hogares supera el 15%, frente al 6% de los hogares rurales. Las regiones más afectadas por la cohabitación de hogares son Valle con un porcentaje superior al 20%, la región Oriental y la Pacífica (sin Valle)¹¹².

301. Así mismo, con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, Garay y Rodríguez concluyen que:

El déficit por calidad muy deficiente de las estructuras habitacionales alcanzaba a 79 mil viviendas ocupadas por 85 mil hogares. El porcentaje es inferior al 1% tanto en el total nacional como en las áreas urbanas, y cercano al 2% en el área rural [...] El déficit relacionado con viviendas tipo cuarto en inquilinato fue de 291 mil viviendas que se hallaban ocupadas por 350 mil hogares. El porcentaje de hogares en esta situación es 3,1% en el total nacional, 3,7% de los hogares urbanos y 1,5% de los hogares del área rural¹¹³.

Las cifras del Censo Nacional realizado en 2005 confirman la persistencia del déficit cuantitativo de vivienda casi en los mismos niveles de 2003, afectando en 2005 a 1.307.757 hogares, correspondiente al 12,4% de hogares del país:

109 Garay y Rodríguez, ob. cit., p. 204.

110 Ibid., p. 204.

111 Ibid.

112 Ibid., p. 205.

113 Ibid.

Tabla 1. Déficit cuantitativo de vivienda 2005

Déficit cuantitativo de vivienda 2005		
	Hogares con déficit	%
Total 2005	1.307.757	12,4
Estructura	283.720	2,7
Cohabitación	888.664	8,4
Hacinamiento no mitigable	135.373	1,3

Fuente: DANE, Censo 2005¹¹⁴

El déficit cualitativo

302. En cuanto al déficit cualitativo habitacional, el estudio de Garay y Rodríguez explica que se refiere a las carencias de las viviendas en cuanto a condiciones mínimas que permitan ofrecer una calidad de vida apropiada para sus ocupantes. En este sentido, el déficit cualitativo se da por i) falta de disponibilidad de servicios públicos básicos, y por ii) precariedad de materiales.

303. En cuanto al primer tipo de déficit cualitativo, relacionado con la carencia de servicios públicos básicos, éste *afectaba en 2003 al 29,6% de las viviendas del país y el 28,6% de los hogares. Las mayores carencias se relacionan con la no conexión a alcantarillado. Las condiciones de las viviendas rurales son penosas: el 85% de las viviendas carece de uno o más de los tres servicios, porcentaje que apenas supera el 10% en el área urbana o cabeceras municipales [...] Los hogares afectados por la carencia de servicios públicos básicos en las viviendas que habitan son, como es de esperar, los más pobres. Presentan indicadores de necesidades básicas insatisfechas que duplican o triplican los del total nacional; se encuentran concentrados en los deciles más pobres (el 40% de los hogares pertenece a los deciles 1 y 2) y dos de cada tres se encuentran por debajo de la línea de pobreza¹¹⁵.*

304. De otro lado, en cuanto a la segunda forma de déficit cualitativo relacionado con la precariedad de materiales en paredes o pisos, según la investigación de Garay y Rodríguez, éste *afecta a 2,15 millones de hogares (que habitan en 2,03 millones de viviendas), ubicadas predominantemente en el área rural (62,2%). Se trata del 19% de las viviendas y hogares del país, 10% en las áreas cabeceras*

municipales y 49% en el área rural dispersa [...] Nuevamente se trata de los hogares más pobres, con indicadores de dependencia económica, inasistencia escolar y hacinamiento crítico que doblan los del total nacional (10,3%, 3,1% y 11,7% respectivamente). También se encuentran concentrados en los deciles más pobres¹¹⁶.

De acuerdo con el Censo Nacional, en 2005 el déficit cualitativo de vivienda cubría a 2.520.298 hogares, esto es el 23,8% de hogares del país:

Déficit cualitativo de vivienda 2005		
	Hogares con déficit	%
Total 2005	2.520.298	23,8
Solo estructura	134.342	1,3
Solo hacinamiento mitigable	159.482	1,5
Solo servicios	1.262.012	11,9
Solo cocina	114.304	1,1
Estructura y hacinamiento mitigable	21.316	0,2
Estructura y servicios	437.431	4,1
Estructura y cocina	11.722	0,1
Hacinamiento mitigable y servicios	88.977	0,8
Hacinamiento mitigable y cocina	17.586	0,2
Servicios y cocina	73.995	0,7
Estructura, hacinamiento mitigable y servicios	110.548	1,0
Estructura, hacinamiento mitigable y cocina	3.772	0,0
Estructura, servicios y cocina	53.037	0,5
Hacinamiento mitigable, servicios y cocina	15.857	0,2
Estructura, hacinamiento mitigable, servicios y cocina	15.916	0,2

Tabla 2. Fuente: DANE, Censo 2005¹¹⁷

116 Ibid., p. 211.

117 En Cenac, Boletín Estadístico, ob. cit.

118 Garay y Rodríguez, ob. cit., p. 215.

119 *Ibid.*, p. 217.

120 Sobre el caso específico de la práctica de los desalojos véase la Observación General No. 7 del Comité DESC. También existen las recomendaciones de expertos como “La práctica de los desalojos forzosos: directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo”, adoptada por el Seminario de expertos sobre la práctica de los desalojos forzosos, Ginebra, 11 a 13 de junio de 1997.

Hacinamiento crítico y déficit por riesgo

305. En este diagnóstico de la situación del derecho a una vivienda adecuada en Colombia también es necesario referirse a dos situaciones en particular: el hacinamiento y el déficit de viviendas por riesgo. Conforme a la investigación de Garay y Rodríguez, con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, estas dos situaciones afectan a un número muy importante de hogares:

En 2003, 478 mil viviendas tenían altos niveles de ocupación que configuraban hacinamiento crítico, afectando a 561 mil hogares. El nivel de hacinamiento en las áreas rurales es ostensiblemente superior al de las áreas urbanas, donde el porcentaje llega al 9% de las viviendas frente al 3% del área urbana¹¹⁸.

306. Por su parte, sobre el déficit por riesgo (que incluye las viviendas que se encuentran ubicadas en zonas de riesgo de inundaciones, avalanchas, derrumbes, deslizamientos, desbordamientos, crecientes, arroyos, hundimiento del terreno, o fallas geológicas), Garay y Rodríguez señalan que 1,65 millones de viviendas (donde habitan 1,81 millones de hogares), se encuentran ubicadas en zonas de riesgo, y que “el porcentaje de hogares en esta situación es mucho más alto en el área rural, donde equivale a casi 1 de cada 4 hogares, mientras que en el área urbana es inferior del 15%”¹¹⁹.

Derechos contra los desalojos

307. Una de las principales amenazas para la garantía del derecho a la vivienda es la práctica de los desalojos mediante la cual, por orden administrativa o judicial, las familias colombianas son obligadas a abandonar sus hogares, con el rompimiento de los lazos comunitarios, familiares y culturales que ello implica. En la mayoría de los casos, según ha registrado el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (Cohre), los desalojos se realizan con el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional, en algunos de ellos a través de su Escuadrón Móvil Anti Disturbios (Esmad). En estos casos, las familias víctimas de los desalojos son sometidas a maltratos físicos y morales, detenciones y otras prácticas denigrantes, sin consideración al género y la edad de las personas, y sin alternativas para su reubicación. En este sentido, las autoridades colombianas desatienden la normatividad internacional sobre la materia¹²⁰.

308. Los procesos hipotecarios son una de las principales causas de desalojos forzosos, los cuales se incrementaron a finales de los años noventa, luego de la crisis financiera motivada por el alza exagerada de las tasas de interés, la disminución de los ingresos y el incremento del desempleo que conllevó la cesación de pagos de los créditos hipotecarios y la consecuente pérdida de la vivienda

de miles de familias colombianas. La Corte Constitucional, a través de varias decisiones, fijó una serie de principios que motivaron una reforma legislativa en materia de financiación de vivienda y reglas para evitar al máximo desalojos por cesación de pagos¹²¹. Sin embargo, las condiciones de financiación no variaron sustancialmente, y hoy en día, mediante órdenes judiciales, se promueven desalojos de familias impedidas económicamente para pagar las cuotas de su crédito hipotecario.

“16 familias desalojadas brutalmente por el ESMAD en el barrio El Codito, localidad de Usaquén.

Un total de 9 jóvenes detenidos, entre ellos un menor de edad, varias personas con contusiones y hematomas producto de los golpes propinados por el ESMAD, entre las que se cuenta, una mujer en estado de embarazo, que por causa de golpes de bolillo fue trasladada de emergencia con hemorragia al hospital con riesgo de parto prematuro, es el resultado parcial de la acción de desalojo de 16 familias, realizada aproximadamente sobre las 4 de la mañana en el barrio El Codito, Localidad de Usaquén, ordenada por la Alcaldesa de la zona, Martha Eugenia Botero Terreros. De otro lado, y según los funcionarios que realizaron el desalojo, dentro de 15 días se realizará el siguiente de 20 familias más que quedarán en total desprotección, luego de haber construido sus hogares durante muchos años”.

Véase www.elmacarenazoblogspot.com, 30 de octubre de 2007.

309. Según datos suministrados a Cohre por el Consejo Superior de la Judicatura¹²², entre enero de 2000 y octubre de 2007, fueron rematados judicialmente 2.287 inmuebles correspondientes a vivienda de interés familiar. Cada año existen más de 150.000 procesos ejecutivos hipotecarios, en su mayoría por no pago de créditos bancarios, y desde 2001, más de 500.000 inmuebles han sido devueltos a las corporaciones financieras en dación en pago por la misma causa¹²³.

310. Estas cifras llaman particularmente la atención, no sólo por la continuidad de la crisis económica, sino también porque evidencian que el crédito hipotecario es la única opción de adquisición de vivienda para las familias más pobres, incluso si son desplazadas víctimas del conflicto armado, toda vez que mediante el endeudamiento se complementa el subsidio de vivienda, concebido como eje estructural de esta política¹²⁴. La entrega de subsidios de vivienda a la población más vulnerable obliga en la práctica a la adquisición de créditos hipotecarios, sin que ello sea acompañado de una política de estabilización socioeconómica que garantice el pago de los mismos. Ello, lejos de constituir una solución de vivienda, significa una amenaza de desalojo del cual solo se lucran las entidades financieras.

121 Luego de las sentencias de la Corte Constitucional C-383, C-700 y C-747 de 1999, mediante las cuales se declaró la inconstitucionalidad del sistema de financiación de vivienda vigente, el Estado colombiano expidió la Ley 546 de 1999 que diseñó el nuevo sistema de financiación.

122 Datos suministrados en el oficio UDAE0F08-770 del 6 de junio de 2008 como respuesta a un derecho de petición radicado por Cohre con consecutivo 19/2008.

123 Información del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV). Cohre, Desalojos en América Latina, los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú, 2006.

124 Así lo describe el actual gobierno en su V Informe al Comité DESC. Ministerio de Relaciones Exteriores, ob. cit., pp. 132-136.

125 Consagrado como delito en la legislación penal colombiana desde 2000.

126 En los datos de desplazamiento hay que incluir a los 80.000 colombianos reconocidos como refugiados en países vecinos, aunque Acnur menciona que ha asistido como "refugiados" a 250.000 personas en Ecuador y a 200.000 en Venezuela, en Colombia/desplazados: sigue el aumento. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7458000/7458743.stm.

127 Un estudio realizado por la Iglesia Católica y la Universidad de los Andes estimó que la tierra tomada por paramilitares a la población desplazada supera dos veces la cantidad de tierra distribuida por Reforma Agraria entre los años 1993 y 2000. "Tierras de desplazados en manos ilegales", *El Colombiano*, mayo 5 de 2006.

128 La Conferencia Episcopal, Codhes y la Contraloría General de la República creen que ese porcentaje aumenta entre el 76 y el 79%. Procuraduría General de la Nación, Control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de reinserción y desmovilización, tomo I, Bogotá, 2006, pp. 179 y 185.

129 Cohre, Defensa del derecho a la vivienda de la población desplazada en Colombia. Informe de Misión de investigación, Bogotá, 2005.

Desplazamiento forzado interno y despojo de tierras

311. Una de las manifestaciones más devastadoras de los desalojos involuntarios es el desplazamiento forzado interno, concebido como un crimen de guerra y un delito de lesa humanidad, que integra violaciones múltiples, masivas y continuadas de los derechos humanos¹²⁵. El desplazamiento forzado interno y el refugio se encuentran entre los más graves problemas humanitarios que afronta Colombia, al punto que el país es considerado el segundo en el mundo con mayor población internamente desplazada. Se estima que en Colombia más de 4 millones de personas han sido desplazadas contra su voluntad, lo cual equivale casi al 9% de la población nacional. Estas cifras son realmente alarmantes, aunque no reflejan la magnitud total del desplazamiento en Colombia¹²⁶.

312. La intensidad de la guerra, y la persistencia del desplazamiento forzado en Colombia generaron una contrarreforma agraria de hecho, consistente en el despojo de tierras de sus legítimos titulares y su posterior concentración en pocos propietarios¹²⁷. Pese a las dificultades para su estimación, se calcula que alrededor de 7 millones de hectáreas han sido usurpadas, y que el 76% de la población desplazada tenía derechos vinculados con la tierra como propietaria, ocupante, poseedora o tenedora¹²⁸, cifras que reflejan sólo parcialmente el marco estratégico de la guerra en la práctica sistemática y generalizada del desplazamiento forzado: la apropiación de territorios y la concentración de la tierra por medio del despojo.

313. Ahora bien, la política pública de atención a la población desplazada refleja sus mayores debilidades al menos en tres áreas: generación de ingresos, restitución de tierras y derecho a la vivienda. En materia de entrega de tierras para la estabilización socioeconómica, se tiene que se han entregado cerca de 54.563 hectáreas a 4.653 familias desde el año 2002. Pero hasta el año 2006 había 58.000 hogares desplazados postulados para adquisición de tierra, pese a que el 73,4% de los desplazados oficialmente registrados eran dueños de algún tipo de predio.

314. El desorden administrativo, la corrupción en las entidades públicas encargadas de la gestión rural, problemas jurídicos sobre la aplicación de normas en casos de tierras incautadas a narcotraficantes y, sobre todo, la influencia paramilitar en las instancias de decisión correspondientes, han conspirado contra la alternativa de que los desplazados retornen a sus lugares de origen o accedan a otras tierras en el país. Al menos dos tipos de casos han llamado la atención de la opinión pública: i) el de entrega en concesión a particulares de tierras destinadas previamente a desplazados; y ii) la entrega de tierras improductivas o incultivables a desplazados.

Derecho a una vivienda adecuada para los hogares desplazados

315. Cohre ha constatado que en cada comunidad desplazada en Colombia no se respeta al menos uno de los atributos que definen el derecho a una vivienda adecuada, cuando no varios a la vez¹²⁹. Sólo el 8% de la población desplazada tiene una vivienda digna, en tanto que el 82% de la misma población no ha accedido a programas de generación de ingresos. Entre 2004 y 2008, cerca de 51.000

hogares desplazados (un poco más de la mitad de las familias desplazadas por la violencia en un solo año) recibieron subsidios de vivienda, los cuales cubren parcialmente el costo de adquirir una vivienda nueva o usada. Sin embargo, el número de hogares que han logrado hacer uso de ellos es marginal, debido a que les es imposible conseguir los recursos faltantes para adquirir vivienda, o no acceden a créditos de financiación porque carecen de empleos o ingresos. Muchos de los hogares desplazados que adquieren vivienda bajo la modalidad de subsidio a la demanda la pierden prontamente tras juicios hipotecarios al no poder pagar el crédito complementario, o ven suspendidos sus servicios públicos por el mismo motivo. En otros casos, se ha constatado que las urbanizaciones entregadas a familias desplazadas se caen o deterioran rápidamente porque fueron mal construidas.

316. Por otra parte, en los municipios no hay una oferta suficiente de vivienda de interés social nueva, los proyectos existentes tardan años en ser construidos, y el área proyectada por vivienda es diminuta (39 m²). Además de ello, debido a la dinámica impuesta por los poderes locales, las autoridades municipales se ven compelidas a adquirir tierras de expansión urbana, ya concentradas en pocas manos, a costos muy altos, sin posibilidades políticas de aplicar el mecanismo de plusvalía.

317. La precariedad de la vivienda durante el desplazamiento tiene implicaciones profundas para la población desplazada, y las condiciones inadecuadas de vivienda conducen también a otras violaciones de derechos humanos: riesgos en su construcción que amenazan la salud física; al estar ubicadas en las afueras de los centros urbanos no permiten acceder fácilmente a oportunidades laborales; frecuentemente, niños y adultos que viven en comunidades desplazadas no tienen acceso a una escuela o a un centro de aprendizaje, incluso cuando hay una escuela a distancia razonable, las familias no pueden permitirse pagar los útiles escolares básicos como libros, materiales, uniformes y otras necesidades educativas. Las condiciones de vivienda inadecuadas a menudo contribuyen a destruir las tradiciones y costumbres de pueblos indígenas y afrocolombianos, sobre todo al impedir la expresión cultural en áreas como la vivienda tradicional y la vida en comunidad.

Preocupaciones sobre la legislación existente

318. En Colombia existe una normatividad que procura proteger jurídicamente las tierras tanto de familias desplazadas por la violencia como de comunidades étnicas igualmente desalojadas¹³⁰, mediante un procedimiento que limita su comercialización. El modelo de Protección de Tierras y Patrimonio de Población Desplazada (Decreto 2007 de 2001), da cuenta de que se han protegido jurídicamente 83.450 predios que integran 2,5 millones de hectáreas, que corresponden a 76.844 personas¹³¹. Pero aún está pendiente la efectiva restitución de las tierras de que eran titulares los desplazados, bajo condiciones que garanticen la seguridad de su tenencia, en procesos de retorno voluntarios y seguros.

130 Para 2002, "Las comunidades afrodescendientes [conformaban] el 8% de la población total en Colombia y [representaban] el 11% de la población internamente desplazada en el país. Los pueblos indígenas [conformaban] el 2% de la población total para los refugiados. Balance de la política pública de de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia. Agosto 2002 - Agosto 2004, Bogotá, diciembre de 2004, p. 114. Para el caso de la población afrodescendientes, informes más recientes indican que el 12,3% de su población se encuentra en situación de desplazamiento forzado. Véase Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua, 22 de mayo de 2008. Disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157

131 Disponible en <http://www.accion-social.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=2583&catID=127>

132 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), Proceso de reparación a las víctimas: balance actual y perspectivas futuras. Informe al Congreso, Bogotá, 2007, p. 105. Disponible en www.cnrr.org.co/new/interior_otros/informe_congreso2007.pdf.

133 Decreto 2007 de 2001.

134 El artículo 138 de la Ley 1152 de 2007 menciona que acreditan propiedad sobre un predio, además de los títulos originarios expedidos por el Estado, "los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalen las leyes para la prescripción extraordinaria". El término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria es de diez años (Ley 791 de 2002 y art. 137 de la Ley 1152 de 2007). Además de lo anterior, fuera de los títulos originarios del Estado, también acredita propiedad privada sobre las tierras cualquier otra prueba mediante la cual se demuestre que el dominio del terreno salió del patrimonio del Estado. Pero la ley no hace explícitos esos medios de prueba, de suerte que de esta manera se permiten "lavar" títulos fabricados posteriormente, mediante su compraventa por el gobierno, u otras pruebas que el proyecto no menciona.

135 Ley 1152 de 2007, "Artículo 127, parágrafo 3. En cualquier caso, la prescripción ordinaria, la prescripción extraordinaria, los procesos de saneamiento de la propiedad y los de jurisdicción coactiva, se suspenden en beneficio de los desplazados por la violencia y mientras dure el desplazamiento forzado". "Artículo 132. Los desplazados propietarios o poseedores de predios rurales, que hayan enajenado o transferido sus derechos en condiciones tan desfavorables que hagan presumir que no hubo libertad jurídica en la celebración, podrán ejercer las acciones de nulidad, lesión enorme, rescisión o posesorias; para lo cual, la prescripción de las mismas empezará a correr cuando cese la condición de desplazamiento".

319. Por su parte, el marco jurídico de desmovilización de grupos armados ilegales (Ley 975 de 2005), prevé como un requisito de procedibilidad para acceder a beneficios, la entrega de bienes para restituir a las víctimas. No obstante, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) admite que los paramilitares desmovilizados no han confesado ni entregado la totalidad de propiedades que la norma exige, y ninguno de los bienes ofrecidos por ellos en sus versiones libres han ingresado al Fondo para la Reparación a las Víctimas¹³².

320. El Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007), recientemente declarado inconstitucional, fue seriamente cuestionado porque reflejaba los intereses de quienes durante años, mediante o aprovechando el uso de la violencia, concentraron la propiedad o posesión de las mejores tierras, algunas ubicadas en zonas donde se realizarían megaproyectos y grandes inversiones. Se temía que los procedimientos previstos en esta ley consolidaran el despojo de tierras de la población desplazada mediante la legalización de la tenencia de quienes se han lucrado de la guerra. Aunque la ley recogía el procedimiento administrativo de protección de tierras¹³³, el método adolecía de herramientas eficaces para la recuperación de las mismas, que tomara en cuenta la situación de exclusión social y extrema vulnerabilidad que padecen los desplazados.

321. Esta ley permitía legalizar títulos de compraventa adulterados o ilegalmente fabricados hasta el año 1997¹³⁴. Si bien la figura de legalización no aplicaba respecto de terrenos o predios de población desplazada por la violencia o cuando la tenencia o posesión del demandante tuviera origen en conductas de intimidación o violencia, es claro que las personas desplazadas difícilmente pueden asumir los costos de la defensa de sus derechos. Bajo esta ley, los términos de prescripción para adquirir bienes operaban en favor de los poseedores actuales de fundos abandonados o despojados a familias desplazadas.

322. Pese a las disposiciones aparentemente favorables¹³⁵, las familias desplazadas en la práctica tienen anuladas sus capacidades de defensa en los procedimientos judiciales, pues deben asumir la carga de demostrar que el usurpador ha ocupado la tierra de mala fe. Ellas sobreviven bajo un ambiente de vulneración sistemática de sus derechos, en muchos casos sin acceder a la ayuda humanitaria de emergencia luego de meses e incluso años de desplazamiento. La Ley 1152 de 2007 fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en sentencia C-175 de 2009, porque en su expedición se omitió el procedimiento de consulta previa a los pueblos étnicos. Aun así, preocupa el hecho de que se reproduzcan iniciativas legislativas similares que incorporen medidas desfavorables para la protección de las tierras de familias campesinas y pueblos étnicos desplazados internamente.

323. Los propósitos del Estatuto de Desarrollo Rural fueron complementados con la expedición de la Ley 1182 de 2008, que establece un procedimiento breve para sanear títulos viciados de propiedades inmuebles tanto en el sector urbano, no

superiores a la media hectárea, como en el sector rural, no superiores a 10 hectáreas; precisamente el tamaño promedio de los predios que poseían los hogares desplazados¹³⁶. Como sucede con la anterior ley, ésta también tiene disposiciones que excluyen del proceso los predios adquiridos mediante violencia, usurpación o desplazamiento forzado, y aquí las víctimas tampoco cuentan con las garantías y los recursos para intervenir en el procedimiento en defensa de sus derechos. Todo esto, en un contexto en que los derechos de posesión o tenencia de tierras de hogares desplazados no están amparados por el registro inmobiliario que sí tiene el derecho a la propiedad. Por tanto, las víctimas del desplazamiento tienen dificultades probatorias para que sus derechos sean identificados y protegidos en el proceso dispuesto por la Ley 1182 de 2008.

324. El mismo análisis se puede hacer respecto de la Ley 1183 de 2008, mediante la cual los poseedores materiales de inmuebles urbanos de barrios pobres que carezcan de título pueden registrarse ante una autoridad administrativa como poseedores regulares, con el fin de habilitarse para adquirirlos por prescripción.

CONCLUSIONES

325. La política pública de vivienda vigente es limitada, precaria y no se adecua a los estándares de protección del derecho. Su desarrollo se centra en el alcance de metas macroeconómicas, particularmente por la vía de la construcción y el instrumento de subsidios a la demanda, sin que esto contribuya a la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población, especialmente de los sectores más vulnerables.

326. A la práctica de desalojos masivos por vías violentas se suma el fenómeno de los procesos hipotecarios, sobre la base de que los créditos bancarios continúan siendo la única opción de financiamiento de vivienda. Por su parte, la contrarreforma agraria desarrollada por cuenta del desplazamiento forzado, el despojo y la consecuente concentración de tierras en pocas manos, sigue buscando amparo legislativo como ocurrió con el ahora inconstitucional Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007).

327. El derecho a la restitución de las tierras, las viviendas y el patrimonio de la población internamente desplazada en Colombia constituye uno de los principales componentes de la justicia restitutiva, que contribuye de manera eficaz a la reparación integral de las víctimas, a la solución del conflicto armado y al establecimiento de una paz perdurable.

¹³⁶ El Instituto Geográfico Agustín Codazzi calcula que el 57,3% de propietarios rurales son dueños de predios de menos de 3 hectáreas, lo que representa el 1,7% del área predial rural registrada, mientras que predios con tamaños de más de 500 hectáreas, que representan el 61,2% de la superficie del área predial rural registrada, tan sólo están concentrados en el 0,4% de propietarios rurales. IGAC, Corpoica, Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia, Bogotá, 2002. De acuerdo con estudios de Pastoral Social y Codhes, el tamaño de los predios abandonados por las familias desplazadas es de: a) menos de 5 ha 33,4%; b) menos de 20 ha 65,6%; c) más de 100 ha 7,6%. Alejandro Reyes, Dimensiones y características del desplazamiento forzado en Colombia. Conversatorio sobre programas de restitución de bienes convocado por Cohre, Bogotá, julio 11 de 2008.



CRÓNICAS



Juan Manuel Vargas Ramírez. *Malabares de una madre*. Escuela Nacional Sindical.

UN PASO ATRÁS: SIN POLÍTICA ALIMENTARIA*

“(l)os Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación”
Observación General No. 12, párr. 29

Entre 1998 y 2005, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) llegó a fungir como una especie de política pública para el tema alimentario en Colombia. Desde su finalización, no ha sido puesta en marcha una nueva propuesta que supere las limitaciones que aquél tuvo, que satisfaga la obligación de progresividad en sus objetivos-metas, y que realice los contenidos específicos del derecho a la alimentación.

Tras dos años de inacción estatal, sólo en 2007 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) dio a conocer la nueva Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Ocho meses después, la senadora Nancy Patricia Gutiérrez radicó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley 203 de 2007, que buscaba “establecer el marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional”¹.

A pesar de que el Proyecto de Ley 203 fue presentado por una senadora oficialista, la propuesta recibió concepto negativo en virtud de la férrea oposición interpuesta por el propio Gobierno nacional. En efecto, en el proceso de discusión, el ministro de Hacienda, Óscar Iván Zuluaga Escobar, solicitó al presidente de la Comisión Séptima del Senado no dar trámite a esa iniciativa legislativa argumentando, entre otras cuestiones, que se “[incurría] en un error al otorgarle la categoría de derecho fundamental al derecho a la alimentación”, que ello implicaría que dicho derecho “tuviera protección inmediata por parte del Estado”, y que el Estado colombiano, “como Estado Social y Democrático de Derecho [...] no supone la universalización de los derechos básicos de los ciudadanos”².

En el mismo documento, el Ministerio de Hacienda concluyó que el derecho a la alimentación “no se encuentra constitucionalmente reconocido”, que ello traería como consecuencia la “protección inmediata por parte de las autoridades de la República” y que se “hicieran modificaciones [...] en la definición de la política económica”³.

* Crónica elaborada por la Secretaría Técnica de la campaña nacional por el Derecho a la alimentación, de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en el marco del trabajo de seguimiento a la situación alimentaria en Colombia con apoyo de FIAN Internacional.

1 Senado de la República de Colombia, Proyecto de Ley 203 de 2007 - Senado, Gaceta del Congreso, Año XVI, núm. 599, Bogotá, 27 de noviembre de 2009.

2 Carta del ministro de Hacienda, Óscar Iván Zuluaga Escobar, al presidente de la Comisión Séptima del Senado, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, UJ0521-08, Bogotá, 28 de abril de 2008, p. 2

3 *Ibid.* p.4

⁴ Véase, entre otros, Corte Constitucional, sentencia T-539 del 6 de agosto de 2009.

Adicional al hecho de que no existe una política pública favorable al derecho a la alimentación, preocupa que para impedir la configuración de la misma se incurra en falsedades aduciendo que este derecho no tiene reconocimiento constitucional. Sobre este asunto, vale la pena señalar que el derecho fundamental a la alimentación se encuentra reconocido de forma explícita en el artículo 44 de la Constitución (para el caso de niños y niñas), y de manera implícita en los artículos 13 (población en situación de debilidad manifiesta), 43 (mujeres), 46 (adulto mayor) y 65 (protección estatal a la producción interna de alimentos). Adicionalmente, el artículo 93 (bloque de constitucionalidad) incorpora al ordenamiento interno tratados internacionales de derechos humanos, así como decisiones e interpretaciones de ellos derivadas, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)⁴.

De momento, la falacia aquí reseñada contribuyó para archivar y no dar trámite al Proyecto de Ley 203, marco legal que podría dar vida a la PSAN. Ello demuestra que al tiempo que buena parte de la población colombiana se encuentra con graves penurias alimentarias y nutricionales, desde las más altas esferas se dilata la implementación de una política pública coherente que aborde ese problema. Tal actitud implica, por sí misma, una grave infracción por parte del Estado colombiano a las obligaciones contraídas internacionalmente en relación con el derecho a la alimentación.

LA ESCUELA SUFRE EL CONFLICTO ARMADO*

La Relatora Especial recomienda la desvinculación de la escuela del conflicto y su definición y protección como “espacio de paz”.
Katarina Tomasevski, Misión a Colombia, párr. 48

El 16 de septiembre de 2006, tropas del Batallón Pichincha adscritas a la Tercera Brigada del Ejército colombiano, acantonadas en el casco urbano del municipio de Jambaló (Cauca), lanzaron una granada de mortero con dirección a la vereda Zumbico. A cuarenta metros del lugar, en la subse de la institución educativa “Bachillerato Técnico Agrícola Jambaló”, donde se encontraban concentrados más de 2.500 indígenas realizando una actividad social; una esquirla del proyectil impactó al niño Wilder Fabián Hurtado, de tan solo 10 años de edad, quien murió de manera inmediata. El niño se encontraba en compañía de sus padres participando de la actividad.

La fuerza pública y el ministro de Defensa justificaron la acción militar señalando que se había detectado un movimiento de la insurgencia, ante lo cual un miembro de la policía, a manera de “prevención”, había disparado el artefacto. Los testimonios de la comunidad señalan que las expresiones de los voceros del Estado no corresponden a la verdad, pues el sitio donde cayó el explosivo es una zona poblada cercana a la vía pública y la escuela; además, hay una estación de gasolina que de haber sido afectada hubiese ocasionado una tragedia de consecuencias incalculables en términos de vidas humanas.

El entonces alcalde municipal, Marcos Cuetia, comentó que normalmente las confrontaciones militares no respetan los espacios comunales, “se realizan bombardeos y ametrallamientos en cercanías a las escuelas que pueden afectar a la población infantil, o producir interrupción de las labores académicas debido al temor, inseguridad y prevención que las escaramuzas generan”. En el caso concreto de Jambaló, situaciones como la narrada, incluso han afectado la infraestructura de los establecimientos educativos.

El señor Cuetia explica, como integrante del pueblo Nasa, que “la educación parte de la casa, la familia y el fogón”. Esta cotidianidad es obviamente alterada e interrumpida por las confrontaciones o los bombardeos, pues no es extraño que algún proyectil pueda caer en las casas en horas de la noche cuando la gente

* Crónica realizada por Jorge Caballero Fula, integrante del equipo de comunicaciones del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), con base en una entrevista al ex alcalde de Jambaló, Marcos Cuetia, y los archivos del CRIC.

descansa o durante el día cuando se está en los “trabajaderos”, lo cual afecta física y psicológicamente a toda la comunidad, al grupo familiar, y especialmente a los niños y niñas, que son los más vulnerables. El conflicto también incide en el sistema de educación propia que se está construyendo e implementando en Jambaló, con el cual se busca fortalecer los Planes de Vida de la comunidad.

Otro hecho que afecta enormemente a los niños y jóvenes de escuelas y colegios son las amenazas provenientes de los actores en conflicto; los estudiantes son señalados de llevar información al bando contrario y normalmente deben abandonar con su familia la vereda, el municipio y hasta el departamento para proteger su vida. Similar situación ocurre con el “enamoramiento” de niñas y mujeres jóvenes, que se relacionan con algún miembro de la fuerza pública o con un guerrillero. Es otro factor de riesgo, porque las estudiantes terminan siendo señaladas de cooperar con el bando contrario y, en muchos casos, resultan siendo judicializadas o asesinadas.

También es claro que el conflicto armado produce deserción escolar y altera la continuidad académica, dice el joven dirigente, por lo cual la Alcaldía y el Cabildo indígena de Jambaló han realizado grandes esfuerzos para atender a todas las familias de los estudiantes como un aporte a la comunidad educativa.

Las medidas se toman desde las comunidades y desde las familias, y son concertadas con los docentes cuando se observa un riesgo inminente. Las acciones en estos casos son la suspensión de clases para que los estudiantes puedan regresar temprano a las casas, o al otro día si se ve algún movimiento amenazante (muchas veces son los mismos estudiantes quienes se abstienen de asistir a clases). A veces la interrupción es de todo el conjunto social pues las comunidades toman sus propias medidas de prevención, ya que ellas intuyen dónde y cuándo hay más riesgo. Ello, en zonas de presencia militar como este municipio, no garantiza que se pueda culminar una semana completa de clases, porque en cualquier momento el conflicto todo lo interrumpe.

Por otro lado, el plan de emergencia que tiene la guardia indígena busca que la gente observe algunas recomendaciones referidas a cómo moverse de la casa al trabajo o de las escuelas a las casas. Para el caso de los estudiantes de Jambaló, esto se ha traducido en el fortalecimiento de los transportes escolares como ayuda mínima para mitigar toda esta situación.

Los líderes y las lideresas indígenas lamentan que siendo la educación un derecho fundamental se vea afectado por la guerra. Cabe resaltar que a pesar de estas violaciones y adversidades, la comunidad ha decidido asumir los riesgos y tratar de avanzar en su vida cotidiana, porque desde la posición de autonomía han resuelto defender el territorio, la vida, y no desplazarse a las grandes ciudades a aumentar los cordones de miseria. Esa postura política implica asumir riesgos y, por supuesto, dichos riesgos afectan también los procesos educativos.

CAÑA AMARGA

-IMPACTO DE LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO (CTA)-*

[Trabajo digno es el] que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración. También ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias [...]

Comité DESC, Observación General No. 18, párr. 7

Durante los últimos años, la agroindustria azucarera ha desarrollado una política intensiva de “deslaborización” de las relaciones de trabajo, a través de la consolidación del sistema de “trabajo a destajo” por contratistas y, desde el 2005, por medio del sistema de Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), que aparecen como una variante del sistema cooperativo para intermediar las relaciones de trabajo entre empleadores y trabajadores.

En 2005, cientos de corteros de caña del valle geográfico del río Cauca iniciaron un paro en demanda de mejores condiciones laborales. En ese entonces, uno de los principales reclamos se refería a que muchos de ellos fueron despedidos y luego reenganchados ya no directamente, sino a través de terceros llamados contratistas. En respuesta al paro, las empresas azucareras les convencieron de implementar la figura de las CTA. Los ingenios organizaron grupos de trabajadores que luego serían asociados de cada una de las cooperativas, escogieron a los gerentes y órganos directivos de las mismas, y redactaron las “ofertas mercantiles”, con lo cual impusieron las condiciones de contratación, que luego aparecieron como si hubieran sido elaboradas por los trabajadores, quienes ahora “serían socios” de la CTA.

Más del 90% de los trabajadores en las labores de siembra, cosecha y fábrica de la caña de azúcar están afiliados a estas cooperativas. Las CTA, bajo la figura de los contratos de “Oferta mercantil de suministro del servicio de corte de caña de azúcar” terminan intermediando las relaciones de trabajo de más de 25.000 trabajadores, bajo las normas del derecho privado mercantil (bajo la figura de compra-venta de servicios), a pesar del hecho evidente de que lo que se “negocia” es trabajo humano y las garantías legales que le asisten a los trabajadores como sujetos de derecho.

* Texto elaborado con base en la documentación del caso: “Los corteros de caña en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca”, realizado por la organización Corporación Humanidad Maestra Vida.

Bajo este modelo, las empresas azucareras se limitan a negociar un acuerdo comercial con la CTA, y esta a su vez establece relaciones de trabajo “cooperado” con los asociados, quienes offician en la doble condición de jornaleros y administradores cooperativos de su propia relación laboral. El principal efecto práctico de este tipo de relación es que se elimina el vínculo jurídico entre empleado-empleador y, en consecuencia, desaparecen todas las garantías laborales, prestacionales, sindicales y pensionales reconocidas a los trabajadores y trabajadoras por la ley, la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

De otro lado, el trabajo manual agrícola en la industria azucarera en labores de siembra y cosecha implica un serio desgaste físico por el desarrollo de jornadas laborales de más de 12 horas en las que los trabajadores realizan sin descanso movimientos permanentes y repetitivos de sus extremidades. Ello en condiciones de exposición permanente al clima en espacio abierto, a altas temperaturas y cenizas, y al contacto permanente con glifosato y otros químicos utilizados en el procesamiento industrial de los cultivos. Derivado de ello se han detectado enfermedades ocupacionales relacionadas con afectaciones a la columna, articulaciones y músculos, que llegan en algunos casos a lesiones, parálisis parciales y totales. También se presentan brotes infecciosos por contacto con aguas contaminadas y agroquímicos.

Frente a ello, es frecuente que los trabajadores no reciban atención médica oportuna. Las afecciones no son clasificadas como enfermedades profesionales aunque de manera evidente se derivan de las labores realizadas en el corte de la caña, tampoco reciben diagnóstico adecuado ni tratamientos de mediano y largo plazo. De la misma manera, se ha detectado un grave problema con las incapacidades de largo plazo y las pensiones por incapacidad; en la actualidad, decenas de trabajadores con graves lesiones e incapacidades físicas, en particular por lesiones en la columna vertebral, no reciben ninguna atención, ni por parte del empleador beneficiario, que alega no tener ningún vínculo jurídico con los trabajadores, ni por parte de la CTA, cuyos ingresos provenientes de la venta de servicios manuales no le permiten atender los costos de este tipo de incapacidades, ni ofrecer ningún tipo de reubicación distinta a las labores de alto riesgo en el campo.

Todo ello evidencia graves problemas en el funcionamiento de los servicios de salud. Deficiencias que comprometen tanto a las empresas prestadoras de salud (EPS), como a las administradoras de riesgos profesionales (ARP). Esta situación también revela que las CTA carecen de los recursos, la infraestructura y la capacidad administrativa para asumir la responsabilidad en materia de protección social de toda la fuerza laboral de la industria azucarera. De hecho, el sistema cooperativo no fue concebido ni regulado por la ley para officiar el papel de patrono.

Quizás la contradicción más visible creada por el sistema de intermediación laboral en la industria azucarera es el deterioro sostenido del nivel de ingresos de la población laboral en campo, cosecha y fábrica, bajo contratistas y cooperativas. Contrario al discurso oficial de Asocaña y sus voceros, que proclaman niveles de ingresos al jornalero de la industria superiores al millón de pesos mensuales, toda la evidencia empírica señala no sólo que no se alcanzan estos niveles de ingresos, sino que además estos trabajadores, luego de sus extensas jornadas y de alcanzar unos muy altos niveles de productividad al servicio de las empresas azucareras, no logran ni siquiera a devengar una retribución económica líquida que alcance el salario mínimo legal mensual vigente. Lo anterior supondría no solamente un marcado abuso de posición dominante por parte del gremio azucarero con sus dependientes laborales, sino además una abierta infracción a la ley laboral y a las políticas públicas del Estado en esta materia, generando también la vulneración de los derechos humanos de las familias de estos trabajadores en materia de alimentación, salud, vivienda, educación, necesidades que no alcanzan a ser cubiertas debido a la precariedad de los salarios.

Para el caso de las ofertas mercantiles del servicio de corte de caña, se negocia el procesamiento de la caña de azúcar en montos que oscilan entre 4.000 a 12.000 toneladas de caña por cada contrato firmado con los ingenios azucareros. En cada oferta mercantil se comercializa el trabajo de en promedio de 75 a 120 hombres, en jornadas que alcanzan las 70 horas semanales, sin causar el salario mínimo mensual en promedio, ya que los jornales de estos trabajadores están determinados por el precio a destajo de la tonelada de corte de caña, que en el año 2008 no superaba en promedio y después de descuentos, los 5.400 pesos (US\$2,74), lo que define en la práctica que mediante este marco tarifario no se logren generar ingresos por valor equivalente al salario mínimo legal mensual vigente.

En enero de 2008, los trabajadores corteros de caña del Valle del Cauca y Cauca, iniciaron un proceso organizativo que desembocó en el desarrollo de una huelga en ocho ingenios azucareros, cese de actividades que se prolongó durante más de dos meses debido a que los ingenios se negaban a establecer una mesa de diálogo con los trabajadores a quienes ni siquiera reconocieron como tales. Después de más de 45 días, finalmente los empresarios accedieron a entablar una negociación. A pesar de que los trabajadores alcanzaron importantes logros en materia salarial, dotaciones, mejoras en el sistema de pesaje de la caña cortada, entre otros, no fue posible alcanzar la más importante reivindicación consistente en el reconocimiento de la relación laboral existente entre ellos y los ingenios. Sin embargo, la lucha por la contratación directa, por el respeto de los derechos laborales y por alcanzar mejores condiciones de vida para las familias de los corteros de caña, se mantiene en la actualidad.



¿Y AL ALCALDE QUIÉN LO RONDA?*

DERECHO A LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

[...] las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos [...]
(b) Alojamiento y vivienda básicos;

Principios Rectores de los desplazamientos internos, principio 18.

A pesar de la obligación constitucional de garantizar a las personas en condición de desplazamiento una vivienda digna¹, no existen actualmente políticas públicas que garanticen este derecho. La violación del derecho a la vivienda se produce no sólo por el despojo que sufren las personas al momento del desplazamiento, sino por las condiciones en las que se ven obligadas a vivir en los lugares de asentamiento. La Corte Constitucional, en sentencias T-602 de 2003 y T-025 de 2004, señaló que “las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie”. De allí que las autoridades, en cumplimiento de sus deberes constitucionales, deban proveer a las víctimas del desplazamiento apoyo para la consecución de vivienda en condiciones dignas².

Una situación que ejemplifica la gravedad de la problemática es el drama de los ocupantes de la urbanización Prados de Alta Gracia, construida en los años noventa mediante resolución 011 de diciembre 10 de 1996 expedida por la junta de planeación del municipio de Fusagasugá (Cundinamarca), con el fin de cubrir en parte el déficit habitacional en lo relacionado con la vivienda de interés social. Terminada la construcción, permaneció durante 13 años en estado de abandono, permitiendo así que se convirtiera en refugio de la delincuencia y el vandalismo.

Entre septiembre de 2008 y enero de 2009, 18 familias desplazadas, que incluían entre sus miembros a ancianos, niños y niñas, ocuparon las viviendas en ruina,

* Texto elaborado con base en la documentación del caso “Prados de Alta Gracia”, por Fernando Pachón Piñeros, abogado de la Fundación para la Educación y el Desarrollo (Fedes).

¹ Según Codhes (abril de 2009), en el último año llegaron a Bogotá 56.087 personas en condición de desplazamiento, y a departamentos como Antioquia 51.918 personas desplazadas, al Valle del Cauca 31.527, al Magdalena 27.256, a Nariño 24.662, al Meta 16.334 y a Córdoba 12.879. Se registraron 82 desplazamientos masivos. “Desplazados, crece le drama”, periódico Desde Abajo, núm. 146, pp. 12 y 13.

² Cfr. El derecho a la vivienda. Red derecho y desplazamiento. Disponible en <http://derechoy-desplazamiento.ilsa.org.co:81/node/307>

3 En el fallo del 11 de febrero de 2009, del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Fusagasugá, se menciona la posibilidad de que la administración legalice la situación de la familia ocupante mediante la titularización del inmueble. En sentencia T 2008-210, el juez Penal del Circuito de Fusagasugá ordenó a la administración municipal permitir a las familias permanecer en las casas como albergue provisional hasta tanto no se dé una solución real y efectiva a su problema de vivienda. Han sido falladas otras tutelas en la misma línea de garantizar el derecho a la vivienda de la población desplazada; sin embargo, la administración insistió en llevar a cabo los desalojos en clara actitud de desacato a los fallos de los jueces de tutela.

4 "La sentencia T-025, proferida por la Corte Constitucional el 22 de enero de 2004, abarca un amplio catálogo de derechos que el juez constitucional afirma están siendo vulnerados al interior del país, por un evidente 'estado de cosas inconstitucional'. [...] La Corte lo declaró formalmente, "ordenando para su remedio que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada aseguren la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados". Véase Reseña de sentencia elaborada por la Unidad de protección de Acnur, febrero de 2004. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2523.pdf>

con posterioridad a que las entidades estatales hicieran “oídos sordos” a sus solicitudes de un lugar digno para vivir. Parecía lógico que en vez de vivir a la intemperie, pudieran contar con un hogar, en un lugar que finalmente estaba deshabitado y su ocupación no significaba un perjuicio para nadie.

Este razonamiento no pareció convencer a las autoridades municipales, quienes iniciaron contra los ocupantes acciones como el corte de servicios básicos y procesos de lanzamiento. Los ocupantes instauraron acciones de tutela para la protección de sus derechos fundamentales. Los jueces empezaron a fallar en su favor al considerar que servicios públicos como el de agua son requisito indispensable para el ejercicio de derechos fundamentales, y reconocieron en varios fallos que la problemática de estas personas debía ser tratada teniendo en consideración su situación de víctimas del desplazamiento, lo que hacía necesario ponderar la posibilidad de titularizar estas viviendas a favor de las familias ocupantes, o permitir que permanecieran allí en calidad de albergue temporal, hasta que se les garantizara de manera real y efectiva el derecho a la vivienda o, en último caso, su desalojo debía estar acompañado de un plan de reubicación en condiciones de dignidad³.

En contravía de los fallos, los desalojos continuaron por parte de la Inspección Segunda de Policía, comisionada por la Alcaldía de Fusagasugá, que ahora defendía la necesidad de entregar la propiedad al sector privado inmobiliario.

El 15 de mayo de 2009, durante una diligencia de lanzamiento, de manera verbal en ejercicio dialéctico, los desplazados justificaron su ocupación. Manifestaron lo que ya era suficientemente conocido por la administración, bien a través de la respuesta a la querrela, en numerosos derechos de petición y en los fundamentos de las tutelas ganadas; hicieron énfasis en su condición de desplazamiento, su grado de vulnerabilidad y la necesidad de que se aplicara en su favor el principio de igualdad tal como lo concibe el artículo 13 de la Constitución Nacional, es decir, que se hiciera una interpretación pro homine (o favorable a la dignidad del ser humano) de la legislación aplicable al caso. Igualmente, pidieron a las autoridades aplicar el Código de la Infancia y Adolescencia en lo relativo a la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en garantizar el entorno apropiado para los menores de edad y sus derechos, y la consideración de los mandatos emitidos por la Corte Constitucional para superar el “estado de cosas inconstitucional”⁴ generador de las sistemáticas y masivas violaciones de los derechos humanos de la población desplazada.

Nuevamente la respuesta de la Alcaldía fue refractaria: las personas ocupantes no tenían otra alternativa que entregar las viviendas para después participar en “igualdad de condiciones” en una subasta pública que la Alcaldía realizaría en el marco de lo estipulado por el Decreto 4444 de 2008, emitido por el Departamento

Nacional de Planeación. Este decreto regula la enajenación de bienes del Estado por parte de entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, que en su artículo 2 establece la posibilidad de que las enajenaciones de los bienes (en este caso viviendas de interés social) se puedan realizar previo contrato con la entidad pública interesada por parte de:

promotores, bancas de inversión, martillos, comisionistas de bolsa de bienes y productores agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities o cualquier otro intermediario idóneo, según corresponda el tipo de bien a enajenar. También podrá hacerlo a través de la sociedad Central de Inversiones CISA S.A., caso en el cual, se suscribirá el respectivo contrato interadministrativo.

Es necesario preguntarse, ¿qué condiciones de igualdad pueden existir para que personas desposeídas entren a competir con magnates del negocio inmobiliario? Y adicionalmente, ¿cuál es el interés de la Alcaldía Municipal en subastar estos bienes fiscales, antes que dar solución efectiva al problema de vivienda de las víctimas del desplazamiento?, incluso pasando por encima de los acuerdos emanados del Concejo Municipal que dan a estas viviendas el carácter de viviendas de interés social, y desconociendo los mandatos de protección de la Corte Constitucional⁵.

Otros argumentos esgrimidos por la población desplazada afectada por estas medidas arbitrarias tienen que ver con cuestiones procedimentales. En una de las tutelas falladas, pendiente de ser revisada por la Corte Constitucional, se impugna la procedencia de la acción de desalojo en razón a que la querrela policiva se empezó a tramitar posterior al mes que contempla la ley como término para dar inicio a la actuación administrativa, puesto que transcurrido un mes de la ocupación sin que se haya dado inicio a la actuación administrativa, corresponde a la jurisdicción civil conocer el caso a través de una acción reivindicatoria.

Sin embargo, el debate más interesante del caso gira en torno a la función social y ecológica de la propiedad, noción que se consolidó conceptualmente gracias a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia relativa a la Ley 9 de 1989 sobre reforma urbana, y que resaltó la importancia de la propiedad urbana, su ejercicio y la necesidad de intervención por parte del Estado en la planificación urbana en general. Posteriormente, este concepto adquirió plena validez con su constitucionalización (art. 58) y la jurisprudencia constitucional. Las sentencias C-006 de 1993 y C-595 de 1995, propendieron por una comprensión dual de la propiedad en sus dimensiones económica y jurídica: “Ambas nociones aún cuando suponen un interés individual en tanto la propiedad se concibe como medio de producción, también la elevan a la categoría de interés social; es decir, que dependiendo de la forma en que sea ejercido este derecho en la esfera individual ella tendrá una repercusión en el ámbito social”⁶.

⁵ Mediante sentencia C-351 del 20 de mayo de 2009, la Corte Constitucional se pronunció acerca de la exequibilidad del artículo 40 de la Ley 3 de 1991 modificatorio del artículo 64 de la Ley 9 de 1989 que señaló que el artículo 311 de la Constitución Nacional dispone “las competencias del municipio como entidad política fundamental de la división político-administrativa del Estado, y que debe propender por el desarrollo de su territorio, promoviendo la participación ciudadana y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes en concordancia con el numeral 13 del artículo 313 que otorga a los Concejos Municipales la facultad de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (énfasis agregado).

⁶ Véase un análisis del derecho de propiedad a propósito de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en: Catalina Villegas de Castillo, “Hacia una redefinición del derecho de propiedad”, resumen del trabajo de grado para optar al título de Abogada, Universidad de los Andes, 2004.

Ahora, si lo anterior atañe a la propiedad privada común, es más vinculante para los bienes fiscales o sea, aquellos bienes patrimoniales del Estado o de sus entes territoriales destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza en forma inmediata. Es decir, aunque están regidos por la legislación común, no pueden ser desvinculados de las finalidades constitucionales que la propiedad debe cumplir. Es decir, el Estado debe maximizar la función social y ecológica de la propiedad de estos bienes con el propósito de cumplir con los fines esenciales que le señala la Constitución, entre los cuales se encuentran:

servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 2 de la C.P).

Sin embargo, estos valores superiores parecen no tener concordancia con la lógica y actuación de la administración pública del municipio de Fusagasugá, que ha desconocido sistemáticamente los derechos de la población desplazada ocupante de las casas de Prados de Altagracia, y que además hace caso omiso a la aplicación de los estándares jurídicos internacionales de la ONU en materia de desalojos forzados, contemplados en la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

“Y SI A UN INDIGENTE LE DA VIH, ¿QUÉ LE VAN A EMBARGAR?”*

[...] entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Observación General No. 14, párr. 8.

Por la puerta del Hospital Universitario pasan personas todo el tiempo. Las enfermeras visten de blanco, los residentes de gris y los internos de azul; el resto son pacientes o visitantes. Los uniformes blancos tienden a caminar más despacio, a los grises se les nota mucho afán, a los de azul un poco menos. Es muy difícil hablar con un residente, todos me dicen que no tienen tiempo; los internos me dicen lo mismo, pero con mayor cordialidad: “lo siento, pero tengo que entrar a turno” es la respuesta casi unánime.

Catalina tiene uniforme azul, me la encuentro mientras se fuma un cigarrillo a unos metros de la entrada del Hospital, en medio de un descanso entre turnos. Cuando le digo que quiero preguntarle por su opinión sobre la declaratoria de emergencia social¹ que reforma el sistema de salud acepta hablar conmigo, pero me deja claro que no tiene mucho tiempo, puesto que debe atender pacientes.

No tengo que hacerle muchas preguntas, Catalina es clara al explicarse:

Yo soy interna de medicina, en este momento estoy en el último semestre y como tenemos la opción de rotar por las especialidades que más nos gusten estoy en el área de Oftalmología. La verdad nos está afectado mucho la reforma, te doy el ejemplo de los medicamentos que utilizamos para ciertas patologías que son infecciosas: el POS solo cubre dos medicamentos la Acetamicina y la Sulfacetamida y el resto de medicamentos les tocaría cubrirlo a los pacientes, pues están por fuera del POS y muchos tienen un precio muy alto. Nosotros sabemos que los medicamentos que están en el POS no son los mejores en eficacia pues pueden presentar mayor toxicidad... entonces preferimos otro tipo de medicamentos.

* Crónica elaborada por Alejandro Mantilla Quijano, con fundamento en entrevistas de campo y el comunicado de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo “Los decretos de emergencia social: un atentado contra la salud de los y las colombianas, y una clara violación de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos”. Disponible en www.plataforma-colombiana.org

¹ El Gobierno nacional declaró la emergencia social el 23 de diciembre de 2009 con el pretexto de obtener recursos económicos para el sistema de salud. Tanto el contenido de la declaratoria, como el de los decretos expedidos bajo su amparo vulneran gravemente los derechos a la vida y a la salud de la población colombiana.

2 "Médicos denuncian que EPS los intimidan para que no pasen toques de fórmulas y exámenes", El Tiempo, Bogotá, noviembre 24 de 2007. Disponible en <http://www.gonzalodiaz.net/100/ley100/limitar.shtml>

Los profesionales de la salud no tienen mayor opción. Así lo demuestra una encuesta de la Defensoría del Pueblo realizada entre 1.544 médicos de 310 municipios (representativos de un universo de 41.252 profesionales), que concluyó que "la mayor inconformidad de ellos son las limitaciones que imponen los modelos de aseguramiento y de salud administrada [...] De acuerdo con el informe [de la Defensoría], estos impiden la aplicación de protocolos académicos y priorizan la contención de gastos"². Ello es ratificado por la estudiante de medicina:

[...] cuando los formulamos algunas EPS envían cartas diciendo que se están mandando medicamentos que no pueden ser cubiertos y que deben ser costeados por los pacientes. Aunque yo todavía no puedo recetar, me doy cuenta que a los médicos les llegan cartas donde se les dice que están formulando estos medicamentos y que los planes no los pueden cubrir, pero como profesionales no tenemos más opciones, pues es lo mejor para el paciente, y eso es lo primordial... no podemos formularle cualquier medicamento por el simple hecho de que sea más barato si no genera el efecto que buscamos, lo formulamos porque el paciente los necesita.

Esta situación se agrava con los decretos de emergencia, por ejemplo, el Decreto 131 de 2010, reduce los servicios médicos que hacen parte del Plan Obligatorio de Salud, al condicionar su reformulación y actualización a la capacidad financiera del sistema. Esta medida hace más gravosa la situación para los y las pacientes que requieran procedimientos no contemplados en el Plan,

Es claro que si un médico formula un medicamento inadecuado puede ir a un tribunal de ética médica, y ese tipo de controles son necesarios, pero es que formular un medicamento por fuera del POS no es un delito, pues lo que busca es ofrecerle al paciente otras alternativas... además, no es cierto que todo lo que está fuera del POS sea lo más caro, pues muchos medicamentos por fuera del POS tienen precios razonables y tienen una efectividad comprobada, como puede verse con algunas drogas para tratamiento psiquiátrico.

La normativa de emergencia también pone en riesgo la ética médica, pues impone que los y las médicas deban limitar sus fórmulas y órdenes de tratamientos a guías previamente establecidas, so pena de recibir sanciones disciplinarias y económicas. Catalina es enfática cuando le pregunto por el perfil del ejercicio médico que la reforma les está imponiendo:

Es preocupante que limiten nuestro conocimiento a guías médicas que no se actualizan y que hacen que cada persona se convierta en una enfermedad; ahora nos entregan guías que dicen: "Guía para el manejo del paciente con infarto", "Guía para paciente con trombosis", así que una

persona se convierte en una enfermedad, el paciente se vuelve un infarto o se vuelve una trombosis... pero un paciente no es una enfermedad, un paciente es una persona, ¿qué pasa si el paciente tiene varias enfermedades?, ¿cómo se formula un medicamento?... Es terrible protocolizar medicinas que no tienen fundamento, pensando en que debemos recetar un determinado medicamento para cada enfermedad... pues cada paciente debe ser individualizado, debe hacerse un estudio de cada caso. De eso no se trata el estudio de la medicina, que ahora se está convirtiendo en un ejercicio técnico.

Uno se vuelve un autómatas, una especie de mico con una bata prescribiendo cosas... La emergencia no soluciona nada, lo que hace es presionar a los médicos, además nos presentan como los culpables del fracaso del sistema... y nadie estudia por doce o quince años para salir a hacerle daño a los pacientes, pues nosotros hacemos todo lo posible por ayudarlos. Pero lo cierto es que al final los más afectados van a ser los pacientes, pues ya no van a tener cuidados médicos, sino que van a tener a una persona recitando una guía... Están limitando la acción del médico, limitando la capacidad de pensar... los médicos terminamos siendo tecnólogos o unos digitadores de acuerdo con los parámetros del Gobierno.

Hay decretos que nos impiden cumplir con nuestro primer mandamiento: no hacer daño; y para no hacer daño, no puedes omitir cosas que estás en capacidad de hacer pero que no puedes porque te pueden poner una multa o una sanción... o como pasa con muchos médicos aun antes de esta nueva reforma: los despiden o dejan de contratarlos.

El punto siguiente son las implicaciones financieras de la Reforma. El Decreto 128 de 2010, establece que los servicios médicos que no estén incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) deberán ser costeados por los y las pacientes usando sus cesantías, ahorro pensional e, incluso, préstamos ante entidades bancarias. Sólo en caso que se demuestre la total carencia de recursos económicos para el pago de los servicios que estén por fuera del POS el Estado pagará, sin embargo, limitando dicho gasto a la disponibilidad de recursos con los que se cuenta para estas cuestiones,

Se supone que los decretos buscan más recursos para la salud, a eso no nos vamos a oponer, pero es terrible que se planteen los embargos como mecanismo de pago de los tratamientos. A la gente le pueden embargar todo lo que tiene, le pueden embargar hasta la tumba, pero la mayoría de la gente no tiene cómo pagar una enfermedad catastrófica... imaginemos el caso de un indigente contagiado con VIH al que debemos tratar, a esa persona ¿qué le pueden embargar? A los médicos nos limitan la capacidad

de acción y a los pacientes les limitan la capacidad de pedir un tratamiento adecuado para curar su enfermedad, sea la que sea.

¿Qué pueden esperar los pacientes que llaman “de alto costo”? Pues nada... simplemente dejarse morir después de que le hagan el diagnóstico, o en términos muy sencillos: si no tienes la plata, te mueres. Si te diagnostican un cáncer necesitas quimio, radioterapia, lo que sea, y eso es súper costoso, es una enfermedad de muy alto costo... y si no te la cubre el POS y eres una persona pobre, no hay nada que hacer, debes resignarte y morirte porque no vas a tener con qué pagar.

Se supone que los recursos están, pero entonces es necesario que los recursos se usen y se distribuyan, así como mecanismos de control de esos recursos. A mí me parece que el sistema de las EPS no es malo en sí, sino que las EPS convirtieron la salud en un negocio; es necesario que la salud deje de ser un negocio y que el paciente deje de ser un cliente, y pase a ser una persona a la que la traten con dignidad y que las EPS sean mejor controladas, de tal forma que entreguen los medicamentos que son, que los entreguen a tiempo y que no obliguen al paciente a demandarlos para que les entreguen un medicamento que necesita. También es fundamental que las EPS dejen de absorber dinero del sistema como han venido haciéndolo, pues eso hace que se desequilibre la economía hacia un puñado de empresas que se están enriqueciendo por las ventajas que les da el régimen contributivo.

Catalina sabe que la situación es terrible, pero le recuerdo que el pasado 6 de febrero buena parte de la comunidad médica, de los pacientes y la ciudadanía en general protestó contra los decretos de la llamada Emergencia Social. Frente a semejante descontento le pregunto por la posibilidad de un nuevo sistema de salud más acorde con la dignidad humana, ¿cómo se lo imagina?

La cobertura es lo principal, un sistema que cubra a todos los estratos es un avance, porque el actual sistema lo ha logrado y eso es importante, pero aún hay muchas fallas; yo pienso que para tener un sistema de salud ideal necesitas tener mucha plata, y yo creo que esa plata, o se la están comiendo las EPS, o la corrupción, o toda la parte administrativa. En segundo lugar, es fundamental la calidad, que los médicos puedan ejercer sus conocimientos, son muchos años de estudio como para que te limiten a formular Acetaminofén porque si te sales de ahí te cobran una multa; de esa manera se limita la calidad, pues si tú eres médico tú sabes qué es lo más adecuado para formularle a tu paciente, y no es por capricho, sino porque estudiaste mucho tiempo para formularlo, y si te dicen que no lo puedes hacer entonces mejor que el gobierno contrate gente para

que formule lo que ellos quieren formular y ya... pues la medicina se está convirtiendo en algo técnico y ya... ¿para qué los médicos entonces?

También es primordial, el tiempo de consulta, es una barbaridad que en veinte minutos uno pueda conocer toda la historia clínica de un paciente, se le pueda hacer un examen físico detallado, y que aparte se le pueda explicarle y darle un manejo adecuado; eso en veinte minutos no se logra... y en muchos casos incluso se tiene menos tiempo, a veces tenemos hasta diez minutos por paciente, prácticamente toca correr, hay que ser muy efectivo, pero es casi imposible. Por otro lado, los Planes Obligatorios de Salud deberían incluir muchos más medicamentos. Yo estuve haciendo internado en un pueblito, y es muy difícil, conociendo las características de los medicamentos y sabiendo qué le sirve a cada persona, y que mucha gente no tiene un peso para pagarlos entonces toca o no darle manejo, o darle el que se encuentre dentro de la lista que cubre la EPS, pero sabiendo que no va a ser eficaz para lo que tiene.

Catalina apaga el cigarrillo y con un gesto me dice que ya no tiene más tiempo, la esperan el Hospital y un paciente. Nos despedimos, ella ingresa por la puerta junto con otros uniformes azules. Sé que junto al paciente también la espera una guía para tratar una enfermedad y no a una persona; pero sé que ella no va a olvidar que adentro está una persona quien espera que le salve la vida.





José René Arcos Bacca. *La alegría de la minga*. Escuela Nacional Sindical.

CAPÍTULO VI

CAMPESINOS Y CAMPESINAS

El Comité está profundamente preocupado porque el Estado Parte no ha llevado a cabo una auténtica reforma agraria para solucionar efectivamente los problemas de pobreza y desigualdades en las áreas rurales.¹

328. Luego de casi tres años sin información acerca de los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad. Colombia volvió a contar en 2009 con cifras en la materia. Las nuevas cifras, estimadas por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesepe)², confirman lo que algunos estudios ya habían venido revelando: que el crecimiento económico de los años 2006 y 2007 fue inequitativo y no representó mejoras en la calidad de vida de las personas de más bajos ingresos; que la desigualdad no cede y se mantiene en los mismos niveles de 2002; que la indigencia aumentó entre 2005 y 2008, y afecta al 17,8% de la población; que cerca de la mitad de los colombianos está en condiciones de pobreza³.

329. En el campo la situación es aún peor, pues la pobreza afecta al 65% de sus habitantes y la indigencia al 32%⁴. Gran parte de la población campesina⁵ vive en áreas remotas, afectadas por la presencia de actores armados que generan desplazamientos forzosos, sin acceso adecuado a recursos productivos ni mercados locales, ni a servicios de extensión o infraestructura básica como acueductos y alcantarillado, caminos, asistencia para la producción agrícola, etc.

330. La inseguridad de la tenencia de la tierra le impide al campesinado el acceso real a créditos. Además, las mujeres son víctimas de doble discriminación, por ser mujeres y campesinas tienen dificultades para el acceso y registro de sus derechos a la tierra, o para que se le reconozcan y protejan sus derechos al territorio, al agua o las semillas y demás derechos agrarios.

331. A continuación se presentan algunas de las problemáticas por las que atraviesa el sector campesino y que constituyen violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales. Las mismas han sido descritas en diferentes documentos públicos del movimiento campesino: comunicados, informes, congresos nacionales y otras fuentes.

1. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

332. Tanto en 1995, como en 2001, el Comité DESC recomendó al Estado colombiano adoptar una verdadera reforma rural integral y democrática, que contemple

1 Comité DESC, Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia, E/C.12/1/Add.74. Del 12 al 30 de noviembre de 2001, párr. 23. Disponible en <http://plataforma-colombiana.org/plataforma/documentos/recomendaciones2001.pdf>

2 Departamento Nacional de Planeación, Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesepe) entrega series actualizadas al Gobierno Nacional, 24 de agosto de 2009. Disponible en www.dnp.gov.co

3 Cfr. Comisión Colombiana de Juristas, ¿Cohesión social? Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos de la región más inequitativa del mundo, Boletín No. 4, Serie sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en <http://www.coljuristas.org>

4 Departamento Nacional de Planeación, Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesepe) ..., ob. cit.

5 Para efectos de este documento, entenderemos como población campesina la contabilizada como el resto municipal, categoría utilizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); esto es, la población total menos la población que vive en las cabeceras. Según el Censo Nacional de Población de 2005, el total de la población rural en Colombia era de 10.524.226 (52% hombres y 48% mujeres), de este total, por lo menos el 60% son campesinos.

6 Véase Ministerio de Relaciones Exteriores, V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008. Versión en castellano, párrs. 371 y 372.

el reconocimiento político del campesinado como un actor social diferenciado, como se ha hecho con los indígenas y los afrocolombianos. El V Informe del Gobierno nacional presentado en 2008 al Comité DESC, reconoce explícitamente que han sido muy pobres los resultados en el tema de la reforma agraria⁶.

333. Puede afirmarse que, contrario a la adopción de medidas para lograr el cumplimiento de la recomendación del Comité, en el periodo de tiempo estudiado se produjo una contrarreforma agraria de facto mediante la cual se retrocedió dramáticamente. Dicha contrarreforma ha sido promovida por el Estado mediante políticas conducentes al despojo, el desplazamiento y el desalojo, aumentando la desprotección y el marginamiento de la población campesina reduciendo así sus posibilidades de acceso a la tierra y los demás derechos agrarios.

334. El recientemente declarado inconstitucional “Estatuto de Desarrollo Rural”, junto con otras normas (leyes y decretos) promulgadas en los tres últimos años, corroboran la anterior afirmación.

2. SITUACIÓN DE LOS DESC DE LA POBLACIÓN CAMPESINA

Derecho a la libre determinación, integridad cultural y territorio (artículo 1 del Pidesc).

335. El conflicto por la tierra en Colombia tiene unas causas históricas muy complejas. Entre ellas tenemos: i) dificultades de las poblaciones rurales para acceder a la tierra, y concentración de su tenencia en pocas manos; ii) sin tener en cuenta su importancia para la productividad agraria, se la ve más como un activo de acumulación de capitales, y nunca se ha dado marcha a una reforma agraria integral; iii) los niveles de pobreza rural son altos; iv) las políticas agrarias estatales son insuficientes con respecto a créditos, subsidios y estímulos para la producción familiar campesina; v) las zonas rurales del país han sido escenario de incesantes oleadas de violencia, desplazamiento y despojo. Lo anterior agravado por la inclemencia de la naturaleza que ha dejado más de dos millones de damnificados por inundaciones, sin que el Estado realice una intervención real en las regiones.

336. En síntesis, la tierra en Colombia, en vez de ser considerada un bien público y de uso social y ambiental, es, por el contrario, considerada una fuente para la explotación, especulación, extracción de recursos y acumulación de capital en pocas manos.

337. La contrarreforma agraria que se aplica en Colombia se expresa en dos fenómenos. Primero, en el desmonte de las instituciones de la reforma agraria y de fomento a la producción agraria, bajo cuya existencia se adelantaron algunas políticas de distribución de tierras, las cuales entraron en declive inmediatamente antes y después de iniciado el gobierno Uribe, como se observa en la gráfica 1; y segundo, en la fuerte tendencia a la concentración de la tierra productiva en pocas manos.

Gráfica 1. Adjudicación de tierras en Colombia por el Incora-Incoder 1962-1994 (en ha)



Fuente: Regis Manuel Benítez Vargas, La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer, en *Economía Colombiana*, núm. 309, Bogotá, Contraloría General de la República, p. 49.

338. La concentración de la propiedad de la tierra en Colombia, por lo regular asociada a procesos violentos de desplazamiento y despojo de la población campesina, es una tendencia histórica en el país que aumentó desde los años ochenta del siglo pasado. Según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), a finales de la década de los noventa el 61,2% del área predial rural registrada en Colombia era controlada por el 0,4% de los propietarios (equivalente a 47.147.680 ha, las que en su totalidad corresponden a predios mayores de 500 ha); mientras que el 24,2% del área predial rural nacional (18.646.473 ha) se encontraba en manos del 97% de los propietarios registrados en el Catastro, dentro de los cuales son predominantes aquellos con predios menores de 3 ha (57%)⁷.

339. Otra medición realizada por el IGAC en el año 2004⁸ mostró que esta tendencia a la concentración de la tierra creció en dos puntos porcentuales: el 0,4% de los propietarios tienen el 62,9% de la superficie.

340. Esta acumulación de tierras en el país por los terratenientes se encuentra directamente relacionada con las dinámicas impuestas por el conflicto armado, que ha impulsado a los diferentes actores a ejercer control sobre amplias zonas geográficas que son estratégicas para sus intereses militares, económicos y políticos. Son disputadas especialmente zonas donde existen recursos naturales (petróleo, oro, minerales, maderas, siembras de cultivos para la producción de drogas ilícitas, etc.), y donde se planea el desarrollo de grandes mega-proyectos, pues de ellas depende la “ecología política de la guerra”, es decir, el afán por controlar, usar y aprovechar tales recursos pues financian las hostilidades, fortalecen poderes locales e inciden en la duración e intensidad del conflicto.

⁷ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Corpoica, Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia. Vol. 4, Bogotá, 2002.
⁸ *Ibid.*, p. 83.

9 Procuraduría General de la Nación, Proyecto de control preventivo y de seguimiento a las políticas en materia de reinserción y desmovilización, tomo I, Bogotá, PGN, 2007, p. 158.

10 La Contraloría General de la República (2005) estimó el despojo de tierras de la población desplazada en 2,6 millones de hectáreas, equivalente al 5,8% de las tierras con mayor aptitud agrícola; el CEDE de la Universidad de los Andes (1999) lo estimó en 3 millones de hectáreas; el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y el Programa Mundial de Alimentos (2001) calcularon el despojo en 4 millones de hectáreas, representando el 48% de las tierras con vocación agrícola; la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) ha afirmado que entre 1997 y 2003 se despojaron 5 millones de hectáreas a la población desplazada, y finalmente, la Consultoría contratada por el proyecto de protección de bienes patrimoniales de la población rural desplazada y el fortalecimiento del tejido social comunitario de Acción Social, situó la cifra del despojo en 6,8 millones de hectáreas. Véase Procuraduría General de la Nación, Proyecto de control preventivo, ob. cit., p. 154.

11Ibid., p. 155.

12La decisión de la Corte Constitucional se fundamenta principalmente en que tal ley fue aprobada sin haber consultado a las poblaciones campesinas, afro e indígenas.

341. Los efectos del control territorial alrededor de los recursos naturales se manifiestan con toda dureza en las continuas violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario de la población civil. Al mismo tiempo, dicho control debilita la gobernabilidad local y regional, pues son los poderes armados y mafiosos, por medio de una institucionalidad paralela, los que subordinan a las autoridades a sus fines, ejercen control sobre los planes de desarrollo, los presupuestos y las contrataciones, y hasta reemplazan al Estado en las funciones de proveer los servicios públicos, administrar la justicia, la seguridad y el recaudo de tributos⁹.

342. Aunque no se ha logrado determinar cuál es la magnitud exacta del despojo de tierras a la población campesina y a las comunidades étnicas por los actores armados, los narcotraficantes y otros grupos, varias fuentes han hecho cálculos que oscilan entre 2,6 y 6,8 millones de hectáreas¹⁰. La Contraloría General de la República, que calcula el despojo de tierras en 2,6 millones de hectáreas, ha hecho también proyecciones de las reparaciones que debe el Estado a las víctimas del desplazamiento por las tierras abandonadas y por los ingresos dejados de percibir, llegando a la conclusión de que los daños oscilan entre 8,2 y 11,7 billones de pesos del año 2005¹¹.

Estatuto de Desarrollo Rural: una medida regresiva

343. Con lo descrito, la aspiración a una distribución democrática de las tierras como lo recomendó el Comité DESC y el mandato constitucional contenido en el artículo 64 sobre el deber estatal de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, están lejos de cumplirse. Incluso el Estado intentó retroceder aún más con la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007), cuyo enfoque agroindustrial (bajo los principios de productividad, competitividad y rentabilidad), imponía un modelo agrícola aún más excluyente y favorable a los empresarios del campo. Además, sentaba las bases jurídicas para la limitación de los derechos territoriales del campesinado y de los grupos étnicos, y legalizaba el proceso de despojo violento de sus tierras y territorios.

344. No obstante haber sido decretada la inconstitucionalidad de la Ley 1152, las poblaciones rurales temen que el actual gobierno impulse, de nuevo, una iniciativa que eluda los reparos interpuestos por la Corte Constitucional¹². Dicho temor se fundamenta en el claro carácter regresivo del Estatuto de Desarrollo Rural, que buscaba ampliar las limitaciones a los campesinos para el acceso a la tierra, así como el ejercicio de la soberanía y de derechos en sus territorios colectivos por parte de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

345. Dada la amenaza latente de propuestas como la del Estatuto, creemos importante señalar algunos de sus rasgos más lesivos:

- El Estatuto contemplaba un subsidio para comprar tierras al que sólo podían acceder quienes fueran empresarios del sector rural (art. 2-7), con capacidad

de presentar un proyecto productivo bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura sobre las prioridades para la explotación agrícola (arts. 56 y 60). Por consiguiente, los campesinos dedicados a la producción de alimentos quedaban excluidos de este beneficio; igualmente, durante los siguientes diez años a la adjudicación del subsidio, el beneficiario correría el riesgo de perder su tierra y devolver el valor del subsidio si, discrecionalmente, el Incoder consideraba que el predio no estaba siendo bien explotado (art. 67). Por el contrario, no adoptaba sanciones a los usos especulativos de la tierra, a su subutilización o sobreexplotación por parte de los latifundistas.

- Restringía las zonas de reserva campesina sólo a tierras baldías, sin tocar los predios privados y responsables de la concentración de la tierra. Con ello se estimulaba la expansión de la frontera agrícola hacia zonas ecológicas estratégicas con graves impactos sociales y ambientales. El artículo 88 ordenaba que las zonas de reserva campesina, las zonas de desarrollo empresarial y de colonización, se expandieran hacia baldíos nacionales (en su mayoría de bosques tropicales) con la posibilidad de adjudicación a las sociedades que los solicitaran (art. 90).

- Igualmente, los proyectos de adecuación de tierras administrados por el Incoder, pero sobre todo por fiduciarias y por el sector privado, se condicionaban (art. 100) a licitaciones empresariales sobre proyectos productivos agroindustriales priorizados por el Ministerio de Agricultura, con lo cual las economías campesinas dedicadas a cultivos transitorios (alimentos) no eran favorecidas con la asistencia técnica.

- La ampliación, reestructuración y el “saneamiento” de los resguardos indígenas y de los territorios colectivos de las comunidades negras los subordinaba a los planes de ordenamiento territorial, con lo cual violaba el derecho a la autonomía étnica (art. 116). El Estatuto ordenaba también a las autoridades competentes abstenerse de adelantar trámites para adquirir tierras destinadas a las etnias, cuando los predios hubieran sido “reivindicados o adquiridos por medio de la violencia” (art. 124), en contravía con el postulado constitucional de la buena fe y de la protección que el artículo 58 de la Constitución Política establece a favor de “los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles”, tales como la posesión, considerada como derecho fundamental por la Corte Constitucional.

- El estatuto invocaba la función social de la propiedad a las comunidades negras e indígenas (arts. 119 y 125) cuando estas reclamaban su conservación o acceso, no así a los latifundistas que tienen concentradas e inadecuadamente explotadas las mejores tierras del país. El artículo 136 extendía de manera maliciosa el concepto de posesión a cualquier “manejo productivo, económico regular y estable del suelo”, con lo cual los terrenos sub y sobreexplotados de los grandes propietarios se presumían poseídos y explotados, pasando el examen de la función social de la propiedad, y protegiéndolos contra cualquier proceso administrativo de extinción del dominio o expropiación.

- Delimitaba la extinción administrativa del dominio a quienes no ejercieran la posesión de la tierra conforme a las condiciones anotadas, y avalaba los procesos judiciales de expropiación sólo para asegurar el desarrollo de proyectos agroindustriales en zonas donde el gobierno y los industriales vienen planeado explotar cultivos comerciales (art. 169). Es decir, que si en zonas de proyección agroindustrial existen áreas dedicadas a actividades de la economía campesina o proyectos productivos comunitarios, éstas podrían ser objeto de expropiación administrativa.
- Por último, el Estatuto adoptaba medidas para la legalización del despojo de las tierras a la población desplazada. Facilitaba la legalización de títulos privados y “fabricados” en notarías hasta 1997, al reconocerles propiedad a quienes tuvieran título traslativo de dominio con una antigüedad no inferior al término de prescripción adquisitiva, que por Ley 791 de 2002 es de 10 años (art. 138), con lo cual sólo se beneficiaba a los ilegítimos poseedores de las tierras abandonadas por la gente desplazada.

Dificultades en el acceso al derecho a la tierra

346. La garantía efectiva del derecho a la tierra supone la adopción de medidas coherentes para eliminar su concentración, prohibir y sancionar su uso inadecuado, y asegurar su redistribución equitativa, conforme a las particularidades económicas, sociales y culturales de las comunidades. No obstante, el Estatuto no preveía norma alguna encaminada hacia el cumplimiento de estas metas, pues sólo le interesaba la productividad agroindustrial del campo.

347. Los problemas de disponibilidad de tierras para el campesinado están asociados con la falta de medidas serias de reforma agraria y redistribución de la tierra. De igual forma, vemos con preocupación la promoción de políticas de cambio de los usos del suelo para la implementación de programas agroindustriales y de ganadería extensiva, que afectan el empleo en el campo, y rodean a las empresas nacionales y transnacionales de garantías para adelantar sus megaproyectos en las regiones, con sacrificio de los derechos de los campesinos y las campesinas.

348. Frente a los derechos de acceso a las tierras y a otros beneficios para los trabajadores rurales (crédito, uso de tecnologías, servicios sociales), encontramos que los programas de “reactivación del campo”¹³ que señala el Estado se constituyen en barreras que excluyen a los campesinos. Para participar de los proyectos productivos que financia el Ministerio de Agricultura se requieren complicados y costosos estudios y procedimientos técnicos que los campesinos pobres no tienen cómo pagar, y ahora menos con el desmonte de la institucionalidad que apoyaba a las labores del campo.

349. En relación con el aspecto de la calidad del trabajo rural, éste se realiza sin ninguna protección por parte del Estado. La mayoría de derechos laborales son negados a los trabajadores agrarios: no hay estabilidad laboral, no hay seguridad social, el salario mínimo no se cumple. No existen políticas adecuadas de pro-

moción de las economías campesinas, ni de protección ambiental, ni de inclusión de las mujeres campesinas para ser beneficiarias de programas sociales, excepto si son jefas de hogar.

350. Frente a este último aspecto, si bien la Ley 731 de 2002, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, tiene como objeto mejorar la calidad de vida de dichas mujeres, lo cierto es que esta normativa no se ha implementado. Para cumplir el espíritu de la Ley 731, el Gobierno nacional y diferentes entidades estatales tienen a su cargo el desarrollo de planes, programas y proyectos, relativos al acceso a salud y seguridad social, vivienda, educación, información, créditos, inserción económica, los cuales deben realizarse exentos de cualquier obstáculo que impida el acceso de las mujeres rurales a ellos. Al mismo tiempo, la ley establece el diseño de un plan de revisión, evaluación y seguimiento de estos programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales a través de la Consejería para la equidad de la mujer con el apoyo del Ministerio de Agricultura. A pesar de las bondades de la ley, los beneficios que otorga y el tratamiento diferenciado positivo por razón de género, la misma no ha sido efectivamente desarrollada, razón por la cual organizaciones campesinas han debido acudir a la acción de cumplimiento, la cual se encuentra pendiente de decisión judicial.

Derecho al trabajo (artículos 6 y 7 del Pidesc)

351. Un breve repaso de algunas cifras permite caracterizar el mercado laboral rural como de trabajos precarios, de baja calidad del empleo (entendida en términos de formalidad y de ocupación plena), alta informalidad y desocupación, bajos ingresos, e inferiores condiciones de garantías laborales frente al sector urbano.

352. De acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares (2005)¹⁴ la tasa de ocupación en Colombia ha oscilado en los últimos años alrededor del 53%, tanto para la zona urbana como para la rural, siendo calculada en 2005 la población en edad de trabajar en 25,2 millones y 9 millones de personas, respectivamente. En cifras absolutas, a finales de 2005 estaban ocupados 13,7 millones de habitantes urbanos y 4,8 millones de rurales¹⁵. La tasa de ocupación de los hombres en la zona rural es del 75% mientras que la de las mujeres alcanza el 25%. Para el año 2006, entre enero y diciembre, la población ocupada en el sector agropecuario se redujo en un 7%¹⁶.

353. De acuerdo con la posición ocupacional, los asalariados rurales son el 42% y se distribuyen así: 17% son empleados y obreros particulares, 2% trabajadores públicos, 3% trabajadores domésticos y 20% jornaleros (trabajadores por días o a destajo). La distribución del resto de los ocupados rurales es: patrones un 5%, trabajadores por cuenta propia 44%, y trabajadores familiares sin remuneración un 10%¹⁷.

354. De estas cifras se puede concluir que más del 40% de la población económicamente activa en el campo colombiano, es decir, 3,6 millones de personas

14 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Encuesta Continua de Hogares 2005, Bogotá, 2005.

15 José Leibovich, Mario Nigrinis y Mario Ramos, Caracterización del mercado laboral rural en Colombia, Bogotá, Documentos del Banco de la República, 2005, p. 12. Disponible en www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra408.pdf

16 Libardo Sarmiento Anzola, La rumba de la economía colombiana. Paradoja entre crecimiento y desempleo, Bogotá, Desde abajo. Edición digital, 21 de febrero de 2007. Disponible en <http://www.desdeabajo.info/index.php/ediciones/143-edicion-120/615-la-rumba-de-la-economia-colombiana-paradoja-entre-crecimiento-y-desempleo.html>

17 Leibovich, Nigrinis y Ramos, ob. cit., p. 16.

18 Ibid., p. 21.

19 Aurelio Suárez, *El modelo agrícola colombiano y los alimentos en la globalización*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2007.

20 Ibid., p. 3.

21 Esta cifra sobre migraciones por la violencia contrasta con los datos reportados por el Sistema Único de Registro (SUR) del Gobierno que entre 2000 y 2005 indica un promedio anual de desplazamiento forzado por la violencia de 366.993 personas, y con el promedio anual de desplazamiento de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) que para el mismo periodo fue de 375.485. Proyecciones hechas con base en: Diana Noguera, *Algunos datos sobre el desplazamiento en Colombia*, en Miguel Serrano (ed.), *Evaluando el impacto de intervención sobre el desplazamiento forzado interno. Hacia la construcción de un índice de realización de derechos*, Bogotá, PCS, 2007, p. 97.

campesinas, se encuentran por fuera del empleo formal o excluidas de trabajos decentes con garantías laborales mínimas.

355. A este preocupante panorama laboral se suma la baja calidad en el empleo y la pobre remuneración de los trabajadores rurales. A finales de 2005, el ingreso promedio mensual del ocupado rural era de \$340.800 pesos, es decir, un 90% del salario mínimo legal vigente. Este dato es importante tenerlo en cuenta ya que en el sector agropecuario están más del 60% de los ocupados rurales, y de este porcentaje cerca del 70% de las personas con ocupación no devengan un salario mínimo legal vigente¹⁸. El porcentaje de ocupados que devenga por debajo del salario mínimo en el sector rural es del 68%, mientras que en las zonas urbanas es del 31% de los ocupados.

356. El sector agroindustrial, que tiene una importante participación en el empleo rural, ha aumentado la precarización del trabajo a través del enganche de los campesinos y campesinas mediante cooperativas de trabajo asociado, entidades mediante las cuales se tercerizan (intermediación) y flexibilizan los contratos de trabajo evadiendo las garantías laborales básicas.

357. La reducción drástica del área sembrada para alimentos, y la expansión de la frontera agrícola a favor de cultivos comerciales de tardío rendimiento para la exportación (caña de azúcar, palma africana, forestales, etc.), ha ido imponiendo el uso intensivo de tecnología para aumentar la productividad por unidad de área, con sacrificio del empleo rural¹⁹.

358. Estas circunstancias de precariedad laboral inciden de manera directa en dos situaciones problemáticas: en primer lugar, la ocupación de mano de obra campesina en la economía de los cultivos de uso ilícito, la cual ofrece mejores condiciones de remuneración y sobrevivencia para los campesinos en comparación con las actividades tradicionales del agro, y en segundo lugar, la migración forzosa de personas hacia las ciudades por razones económicas.

359. Estimativos efectuados a partir de la Encuesta Continúa de Hogares (2005) muestran que las migraciones recientes del campo a las cabeceras (áreas urbanas) en el quinquenio 2000-2005, fueron cercanas a las 100.000 personas en promedio por año²⁰. El 60% de esta migración estaría motivada por razones económicas, mientras el 40% se explica por la violencia en el campo²¹.

360. La falta de medios de subsistencia económica adecuados ha producido un empobrecimiento progresivo del campesinado que afecta la garantía de sus demás derechos. Agrava esta situación la falta de una planeación responsable de la producción y las condiciones injustas del mercado. Frente a ello, el Estado debe garantizar el derecho al trabajo a los campesinos y las campesinas, a partir del acceso a la tierra y a los ingresos derivados de él, mediante el establecimiento de condiciones dignas para su realización.

Derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pidesc)

361. Debido al nivel de pobreza y a las precarias condiciones del trabajo en el campo, la población rural presenta déficit en el acceso y goce de los beneficios en los tres aspectos que cubre el Sistema General de Seguridad Social en Colombia (salud, pensiones y riesgos profesionales), haciendo que la política social para el campesinado se concentre en la expansión de programas gubernamentales basados en subsidios condicionados y focalizados para los más pobres²². Con tales programas no se consigue la superación de las causas profundas de la exclusión social, y sus medidas son ineficaces para proteger a la población campesina contra los riesgos contingentes y la inseguridad económica²³.

362. El hecho de que el 6% de los 9 millones de campesinos en edad de trabajar se encuentren desempleados, y 32% en el subempleo, indica que un alto porcentaje de la población rural no tiene las condiciones que le permitan hacer las contribuciones para el aseguramiento al sistema de seguridad social. Por lo mismo, en materia de salud, lo común es la afiliación al régimen subsidiado y al esquema de vinculados, modalidades que apenas ofrecen un plan de servicios básico y residual que no responde a las necesidades de salud de este sector poblacional. Por ejemplo, es necesaria la búsqueda de una atención prioritaria, especial e inmediata a los pobladores del campo afectados por las minas antipersonal que han cobrado aproximadamente 7.850 víctimas entre mujeres, niños y hombres en los últimos años.

363. Respecto a los derechos a la pensión y a estar protegidos contra los riesgos profesionales en el campo, son preocupantes las altas tasas de desafiliación al Sistema General de Seguridad Social. En las cifras generales del país, para el año 2004, sólo el 24% de la población económicamente activa se encontraba afiliada al sistema de pensiones, y menos del 25% de la población en edad de pensión se encontraba pensionada²⁴. Aunque el número de cotizantes ha aumentado a nivel nacional por cuenta de medidas administrativas que obligan a los trabajadores independientes a pagar pensiones, los bajos ingresos que perciben los trabajadores rurales y la informalidad en el empleo hacen que ellos desistan de realizar aportes a pensión y salud. La pensión, y el estar asegurado contra todo riesgo en el trabajo, son derechos prácticamente desconocidos para la gente del campo.

Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11 del Pidesc)

Derecho a la vivienda (artículo 11-1)

364. El total de viviendas ocupadas con personas presentes en las áreas rurales (dispersas y no dispersas) es de 2.254.094. El déficit habitacional en el área rural obedece no solo a la cantidad sino a la calidad referida a los atributos de las viviendas. Para el año 2003, el 85% de las viviendas rurales carecía de uno o más de los servicios públicos básicos domiciliarios. Adicionalmente, el 62,2% presenta un déficit “relacionado con la precariedad de materiales en paredes o

22 Los programas “Familias en Acción”, “Familias Guardabosques” y “Banca de los Emprendimientos”, son algunos de ellos y son, sin excepción, mencionados con gran exaltación en el V Informe de la República de Colombia al Comité DESC.

23 Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez, Políticas de empleo, salarios y vivienda, en Colombia diálogo pendiente, vol. II, Bogotá, Planeta Paz, 2007, p. 27.

24 *Ibid.*, p. 33.

25 Garay y Rodríguez, *ob. cit.*, pp. 210 y 211.

26 Colombia, hasta 1989 atendió la provisión de sus alimentos en un 92%, pero para inicios de la década de los noventa ya importaba el 50% de las calorías y las proteínas, y el 33% de las grasas de origen vegetal. En ese lapso, el número de hogares con insuficiencia alimentaria pasó de 20% a 43%. Véase Aurelio Suárez, ob. cit., p. 120. Véase el capítulo III de este informe, Derecho a la alimentación.

27 Véase http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/diciembre/23/21232004.htm

28 Aurelio Suárez, ob. cit., p. 110.

29 Véase <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/IDEA/98624/lecciones/doc15/Sintesisgeneral1.html>

pisos”²⁵. Los principales problemas de la vivienda campesina identificados son: en general las viviendas están en pésimas condiciones, no cuentan con unidades sanitarias y el acceso al agua potable es escaso.

365. Adicionalmente, se presentan desalojos forzosos sin que exista una política pública que los evite y garantice al campesinado el derecho a una vivienda digna y libre de perturbaciones por parte de terceros.

Derecho a la alimentación adecuada (artículo 11-2)

366. El Pidesc consagra el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, para lo cual indica: i) deben mejorarse los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, y ii) asegurar una distribución equitativa de los alimentos.

367. En este sentido, son indisociables los derechos a la alimentación, a la tierra y al territorio. En Colombia existen dos factores que limitan el goce de los derechos a la alimentación y a la tierra: de un lado, la contrarreforma agraria violenta que ha despojando de sus tierras a miles de personas de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas, aumentando la concentración de la propiedad rural; y las políticas de apertura económica que orientan al país a la agro-exportación de productos tropicales con un descuido notorio de la producción interna de alimentos para el consumo humano interno.

368. Desde principios de los años noventa, el Estado ha impulsado las políticas de libre comercio. Esas políticas llevaron a Colombia, diez años después, de ser un país autosuficiente en materia de producción de alimentos (sólo se importaban 800.000 toneladas) a ser un país dependiente de importaciones de alimentos, al final de esa década ya se importaban alrededor de 8 millones de toneladas²⁶.

369. Paralelo a este debilitamiento de la economía campesina dirigida al consumo interno, desde el año 2002 se fueron eliminando las instituciones agropecuarias mediante las cuales se impulsaban las políticas públicas de distribución de las tierras, crédito y asistencia técnica, entre ellas el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Instituto Nacional de Pesca (INPA)²⁷. Dichas instituciones fueron reemplazadas en sus funciones por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), que ha venido privilegiando una política de empresarización del campo a través de las llamadas agro-cadenas, beneficiando a medianos y grandes productores agrícolas ligados a los negocios de exportación, y excluyendo o dejando con pocas posibilidades de acceso a los créditos y a otros medios técnicos a la economía campesina productora de alimentos.

370. Entre 2002 y 2005, del total del crédito concedido para la actividad agrícola, los cultivos de ciclo corto o transitorio (alimentos) obtuvieron el 20,9%, mientras el crédito para los cultivos de ciclo largo ya había superado este porcentaje²⁸.

371. Hasta comienzos de la presente década, la participación de la producción campesina en la economía nacional y el uso de la tierra por área cosechada seguía siendo superior a la llamada agricultura comercial: los productos agrícolas predominantemente campesinos representaban el 68% de la producción agrícola total del país y eran la fuente de la canasta básica²⁹. Esta tendencia se está revirtiendo con el modelo agrícola de concentración de la propiedad rural, el uso especulativo de la tierra y la expansión de cultivos comerciales de tardío rendimiento, con lo cual se pone en riesgo la producción interna de alimentos.

372. Frente al uso de la tierra, por ejemplo, existe evidencia de sobreutilización de tierras en actividades pecuarias a costa de la vocación agrícola y forestal de las mismas. Del uso potencial para la agricultura se explota tan sólo el 24,2%, mientras la tierra apta para pastos y malezas se sobreexplota en 231,9%. En el caso de las pequeñas propiedades se usa el 26,9% de su área en agricultura y el 58% en pastos, entre tanto que en la gran propiedad, el uso agrícola es del 0,6% y en pastos el 89,2% para la ganadería extensiva³⁰. Estos usos dados a la tierra reflejan el carácter especulativo que se le ha otorgado a la propiedad raíz en el campo, la cual se acumula no para fines productivos sino como un factor de estatus social, poder económico y político.

373. En este contexto, los alimentos disponibles cada vez dependen más de las crecientes importaciones y las reglas de mercado, en ausencia de políticas públicas que protejan la agricultura y defiendan la soberanía nacional en materia de producción de alimentos. En ese sentido, se han adoptado políticas que aumentan la dependencia del mercado y de capitales internacionales a través del cambio de los usos de la tierra (para la ganadería y los cultivos destinados a combustibles), y esto ha aumentado la dependencia en las importaciones de alimentos.

374. En cuanto a la calidad de los alimentos y los procesos productivos, el Estado apoya el uso de tecnologías contaminantes que debilitan los suelos y amenazan el medioambiente. No hay estímulos para la agricultura orgánica, ni para otros procesos de sostenibilidad ecológica.

Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del Pidesc)

375. Las diferencias en el aseguramiento en salud entre la ciudad y el campo son grandes. En el año 2003 fue 13 puntos inferior para la zona rural, al tiempo que aparecían fuertes contrastes regionales de modo que, mientras en las grandes ciudades la cobertura estuvo por encima del 70%, en la Costa Pacífica para el mismo año se situó en 52%³¹.

376. Las barreras de acceso económico al sistema de salud son las que más sobresalen: un 62,5% de los enfermos ha dejado de acudir al médico por falta de dinero³². En la población campesina el cobro de copagos impide su acceso a los servicios médicos, estos dependen del nivel socioeconómico atribuido por la Encuesta del Sisben, que se fija más en los electrodomésticos que hay en la unidad habitacional, y no en los ingresos reales que devengan las familias.

30 Aurelio Suárez, ob. cit., p. 119.

31 Procuraduría General de la Nación y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), El derecho a la salud en perspectiva de derechos humanos, Bogotá, mayo de 2008, p. 75.

32 Garay y Rodríguez, ob. cit., p. 31.

377. De otra parte, continúan las barreras de acceso físico y geográfico a los centros de salud. El mal estado de las vías de comunicación de las veredas y de los municipios (el gobierno sólo atiende la red primaria y secundaria de carreteras, gran parte concesionada) impide el acceso real de los campesinos a los hospitales. Esto hace que en casos de emergencia sea imposible llegar a tiempo. Además, genera en los campesinos/campesinas, un efecto desalentador que hace que sólo vayan al médico cuando la afectación a su estado de salud es crítica.

378. A todo esto se suma el proceso de reestructuración y cierre de instituciones de salud de la red pública hospitalaria que profundiza los problemas de disponibilidad y acceso a los servicios médicos en pro de la eficacia, según lo justifica el Ministerio de la Protección Social. La mayoría de estas intervenciones a las instituciones de salud se han realizado a hospitales regionales y locales a los cuales acude la población campesina, que se ha visto afectada por el cierre o traslado de servicios médicos y por nuevos pagos.

379. Durante el segundo semestre de 2006 el gobierno suscribió convenios de desempeño para la realización de “procesos de ajuste y modernización hospitalaria” con los departamentos de Cauca, Córdoba, San Andrés, Santander, Sucre, Valle del Cauca, Magdalena y Vaupés que incluyeron la intervención de más de 60 instituciones prestadoras de salud (IPS). Aunque el gobierno defiende que estos cambios repercuten en mejor calidad y eficacia de los servicios, los ciudadanos terminan asumiendo los costos de muchos servicios privatizados, y los trabajadores de la salud perdiendo empleos y renunciando a los derechos reconocidos en las convenciones de trabajo.

380. Por todo lo anterior, la población campesina no cuenta con suficientes centros de salud. Si bien el gobierno dice que la cobertura del régimen subsidiado de salud ha aumentado, lo que ha aumentado es la entrega del carné del Sisben, lo cual no indica que haya mayor disponibilidad de servicios eficientes y suficientes. Los médicos no van al campo. Las misiones médicas son muy escasas, y en su mayoría adelantadas por terceros y no por el Estado.

Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del Pidesc)

381. El total de la población mayor de 3 años que vive en zonas rurales es de 9.222.098 de los cuales 4.870.466 son hombres y 4.351.632 son mujeres. El nivel educativo, según cifras del DANE, es muy precario. Del total de esta población, 1.804.596 no tienen ningún nivel educativo y 1.897.987 no sabe leer ni escribir. 3.265.626 personas tienen la primaria incompleta, y 967.696 la secundaria incompleta. En cuanto a formación media técnica, 521.653 han llegado a este nivel, y al nivel superior de educación han llegado 159.992. Según la Encuesta Continua de Hogares (2005)³³ el nivel educativo promedio de la población rural mayor de 15 años es de 4,9 años, mientras que el de la población urbana se sitúa en 8,7 años.

382. No hay programas públicos adecuados de capacitación técnica para los campesinos, ni de alfabetización para adultos campesinos.

383. Si bien en primaria hay disponibilidad de cupos, las niñas y los niños no pueden acceder a ellos por los costos educativos que se cobran a las familias, por las largas distancias que se deben recorrer para llegar a las instituciones educativas, o porque los periodos escolares muchas veces coinciden con labores del campo en las cuales deben participar los niños y las niñas campesinos para buscar el sustento familiar. Otra barrera para el acceso a la educación es la difícil situación nutricional de la niñez campesina que causa deserción escolar. Los cupos para los niveles de secundaria y estudios universitarios son insuficientes.

384. El aumento de cupos disponibles para educación primaria se ha logrado a través del hacinamiento y la escasez de materiales pedagógicos. En las zonas rurales es usual que una sola maestra o maestro atienda a niñas y niños de todas las edades y grados. Así, un solo docente tiene que dictar todos los grados de la educación básica en un mismo salón, al mismo tiempo. La calidad de la educación también se ve afectada por el poco respeto a las condiciones profesionales, salariales y prestacionales de los maestros.

385. La educación campesina se hace con los mismos contenidos urbanos, con lo cual se viola el principio de la aceptabilidad cultural. Por lo mismo, los currículos tienden a ser no pertinentes, y crean problemas de falta de identidad y pertenencia con la cultura campesina.

CONCLUSIONES

386. Frente a este panorama, existen varios elementos básicos que deberían guiar la actuación del Estado colombiano durante los próximos años frente al sector campesino:

- Reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y actor político.
- Respeto, protección y garantía de los derechos a la vida, integridad personal, libertad y garantías judiciales de campesinos y campesinas.
- Reconocimiento, reconstrucción y defensa de la economía campesina, con respeto por la identidad, pertenencia y la relación con la tierra, el territorio y la biodiversidad.
- Garantía de infraestructura de la producción, crédito, asistencia técnica, servicios rurales y educación, que permitan el acceso del campesinado al territorio y al capital productivo.

- Protección especial a la mujer campesina, y garantía de las conquistas de las mujeres rurales materializadas en la Ley 731 de 2002.
- Restitución de territorios despojados por vías violentas, y creación de condiciones para el retorno con dignidad y garantías.

387. Frente al derecho a la tierra y el territorio, resulta de vital importancia insistir en el desarrollo de una nueva política agraria, en la que la Reforma rural, integral y democrática contemple una ley marco de ordenamiento territorial y ambiental que tenga en cuenta a los pobladores del campo, las regiones y los territorios rurales. Dentro de esta reforma, se deben formular y constituir los mecanismos que hagan posible una verdadera reforma agraria integral y democrática, que debería alcanzar al menos los siguientes fines:

- Respeto, constitución y consolidación de territorios campesinos y étnicos, y reconocimiento de las diversas formas de producción campesina y su desarrollo económico, social, cultural y ambiental.
- Democratización y regulación del mercado de la tierra y una política fiscal democrática e incluyente específica para el campo.
- Política pública de producción de la tierra, y criterios ambientales para su uso que tenga en cuenta la soberanía, seguridad y autonomías alimentarias.
- Apoyo a propuestas de comercialización, intercambio y viabilidad económica de los pequeños y medianos productores, impulsadas bajo los principios que componen la soberanía alimentaria.

CAPÍTULO VII

PUEBLOS INDÍGENAS

La precaria situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia refleja el desfase entre una legislación nacional avanzada y la poca efectividad real de las instituciones encargadas de su protección.¹

388. En 2009, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, realizó una visita a Colombia entre el 22 y 27 de julio de 2009. Tras concluir la, el Relator constató que la situación de los pueblos indígenas en Colombia continúa siendo grave, crítica y profundamente preocupante², tal como lo había constatado en 2005 su antecesor el señor Rodolfo Stavenhagen³. En efecto, cuatro años después del informe de Stavenhagen, y a pesar de las Recomendaciones del Relator y del Consejo de Derechos Humanos, persisten los elevados índices de violencia, reflejados principalmente en un alto número de homicidios, aumento del desplazamiento forzado, restricciones a la libertad de circulación, criminalización, violaciones asociadas a la existencia de un conflicto armado de larga duración y falta de respeto del principio de distinción por los actores del mismo, militarización de los territorios indígenas, y desarrollo inconsulto de megaproyectos en ellos.

389. A continuación se presentarán algunas consideraciones generales sobre política legislativa, política pública y el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado colombiano a la luz del PIDESC, y algunas recomendaciones de órganos del Sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas. Seguidamente, se presenta el estado del ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva integral. Finalmente, se ilustra el ejercicio particular de los derechos al territorio, la educación, la alimentación y la salud, apoyados en estudios de casos que han reconstruido organizaciones indígenas regionales.

1. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

390. El Comité DESC se pronunció sobre los derechos de los pueblos indígenas en Colombia en sus recomendaciones de 1995 y 2000:

194. El Comité recomienda que el Gobierno siga dando prioridad a los esfuerzos para aliviar la situación de las comunidades indígenas, las personas desplazadas, las personas sin hogar y otras personas que viven

¹ Consejo Económico y Social, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Colombia, 8 al 17 de marzo de 2004. E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de diciembre de 1994, párr. 81.

² OACNUDH, El Relator Especial de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas concluye visita a Colombia, 27 de julio de 2009. Disponible en <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/relatoresespeciales/2009/Comunicado%20Prensa%20Pueblos%20Indigenas.pdf>

³ Informe del Relator Especial Rodolfo Stavenhagen, Misión a Colombia, ob. cit., párr. 5.

4 Comité DESC, Observaciones finales 1995, ob. cit.

5 Comité DESC, Conclusiones finales 2001, ob. cit.

*al margen de la sociedad. El Comité insta al Gobierno a que garantice que se atiendan las necesidades más básicas de esas personas, independientemente de cualquier otra estrategia a largo plazo*⁴.

*33. El Comité insta al Estado parte a que asegure la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan sus vidas. El Comité particularmente insta al Estado parte a que consulte y a que logre el acuerdo de los pueblos indígenas afectados antes de implementar proyectos mineros, madereros, de suelo o subsuelo, y cualquier política pública que los afecte, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT*⁵.

391. En términos generales, las situaciones más apremiantes que padecen los pueblos indígenas frente a la pobreza, el desplazamiento forzado y las violaciones permanentes de sus derechos de autodeterminación sobre los territorios y los recursos naturales que se encuentran en ellos, no han sido atendidas por el Estado.

392. Las violaciones de los derechos sociales y colectivos de los pueblos indígenas son la causa de una activa movilización social de las comunidades ancestrales, afrodescendientes y campesinas que ha dado origen a la Minga de Resistencia Social y Comunitaria, la cual viene convocando al país al debate sobre las causas estructurales de la pobreza y de la exclusión, sin encontrar disposición de diálogo y de negociación por parte del Estado colombiano. La Minga ha planteado cinco puntos que recogen la problemática de los sectores que la conforman: la defensa de la vida y los derechos humanos, la defensa de la tierra y los territorios mediante la abolición de las leyes del despojo, el rechazo a los tratados comerciales que atentan contra la autonomía y la soberanía nacional, el cumplimiento por parte del Estado de los acuerdos establecidos con las organizaciones sociales ante sus demandas, y la adopción por parte del Estado de la *Declaración Universal de los Pueblos Indígenas*, la cual ha sido aceptada formalmente, pero en la práctica se continúa desconociendo. (en el párrafo 396 dice que no la ha adoptado)

2. SOBRE EL V INFORME PERIÓDICO OFICIAL

393. El informe presentado por el Estado colombiano evidencia varias dificultades para poder establecer el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del Pidesc. En primer lugar, el informe carece de un diagnóstico que permita observar el estado del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, no contiene ninguna lectura de los derechos con perspectiva étnica, ni dispone de datos cuantitativos que permitan hacer seguimiento a los avances o retrocesos en el ejercicio de los derechos. De igual forma, no hace una lectura desde la adaptabilidad, asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad de sus políticas y la agenda legislativa, en términos de facilitar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en Colombia. A esto se suma que el Estado no ha construido un sistema de indicadores que haga seguimiento a los derechos desde una perspectiva étnica, ya que hasta derechos como el de la salud y la

educación requieren del seguimiento de variables particulares que den cuenta de la adaptabilidad del derecho a los preceptos cosmogónicos de los pueblos en los términos del Convenio 169 de la OIT. La falta de instrumentos adecuados de seguimiento al ejercicio de los derechos de por sí constituye un incumplimiento de las obligaciones internacionales por parte del Estado colombiano. Además, el informe cita sentencias judiciales de reconocimiento de derechos pero no expone ninguna acción administrativa para asegurar su cumplimiento, algo que tampoco permite dimensionar el estado efectivo del derecho.

3. CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS

394. A lo largo de los dos últimos periodos de gobierno la situación de los pueblos indígenas de Colombia tiende a deteriorarse de manera cada vez más preocupante. La aprobación de leyes que menoscaban su integridad territorial y cultural, la situación de violencia permanente contra sus integrantes, la expansión de proyectos económicos que desestructuran sus prácticas culturales tradicionales, la habitual violación del derecho a la consulta previa, y las inusitadas muestras de hostilidad provenientes de altos funcionarios del Gobierno, enmarcan un contexto donde las violaciones de los derechos indígenas son una constante.

395. Se constata en el periodo de 2001-2006, y se extiende en el tiempo, la implementación de una serie de medidas legislativas y administrativas que reducen de manera sistemática los derechos colectivos y sociales de las comunidades indígenas, lesionando la intangibilidad de los territorios ancestrales y el derecho fundamental a la consulta previa; entre estas normas deben citarse el Código Minero (Ley 685 de 2001), la ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos (Ley 1143 de 2007), el Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) y otras iniciativas legislativas como la Ley forestal (declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional) o la Ley de páramos que ha tenido tropiezos para su aprobación.

396. La posición de negativa del gobierno a acoger los principios de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas resume el enfoque de la política que viene adelantando el actual Gobierno frente a los derechos de esta población. En el marco de la discusión relativa a la Declaración Universal de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), el Gobierno colombiano se abstuvo de apoyar la aprobación de dicho instrumento. A juicio del Gobierno, en al menos tres de sus disposiciones la Declaración riñe con el ordenamiento jurídico colombiano, a saber: a) el no desarrollo de actividades militares en territorios indígenas y la consulta relacionada con la presencia de fuerzas militares en tales zonas (art. 30 DNUDPI); b) el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación con estrategias de desarrollo que afectan sus territorios o sus recursos (arts. 19, 29 y 32 DNUDPI); y c) el derecho de los pueblos indígenas a mantener su relación espiritual con sus tierras, aguas y recursos, el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las

6 Véase al respecto el comunicado de prensa de la Corte Constitucional relativo a la sentencia C-030 de 2008 de esa corporación. Disponible en <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=d1d1--&x=20155468>

7 "Esta política de Seguridad Democrática es una política de derechos humanos". Véase Discurso del presidente Álvaro Uribe en la ceremonia de ascenso del general Édgar Alfonso Lesmez, como comandante de la Fuerza Aérea colombiana, septiembre 8 de 2003.

tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional, y el derecho a elaborar sus propias prioridades y estrategias para el desarrollo (arts. 25, 26, 27 y 32 DNUDPI).

397. La posición del Gobierno colombiano al resaltar tales contenidos muestra su nula orientación hacia la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, si se tiene en cuenta que:

i) En no pocas ocasiones la presencia de fuerzas militares en territorios indígenas se ha constituido en un factor de riesgo contra tales pueblos; las disposiciones emanadas de la Declaración se orientan a la garantía de la vida de las y los indígenas, disposiciones que el Gobierno colombiano ha rechazado de plano.

ii) Las normas consignadas en la Declaración referidas al derecho a la consulta y los derechos relacionados con el control de sus territorios y recursos no resultan contrarias a la Constitución Nacional, como de manera equívoca plantea de manera reiterada el Gobierno colombiano. En la sentencia C-030 de 2008 la Corte Constitucional colombiana declaró inconstitucional la Ley 1021 de 2006 o Ley Forestal, por considerar que:

en cuanto hace a los pueblos indígenas y tribales, una de las formas de participación democrática previstas en la Carta, es el derecho a la consulta, previsto de manera particular en los artículos 329 y 330 de la Constitución, que disponen la participación de las comunidades para la conformación de las entidades territoriales indígenas y para la explotación de los recursos naturales en sus territorios [...] Esa consulta, que tiene unas características especiales, no se cumplió en este caso⁶.

Igual consideración tuvo la Corte sobre el Plan Nacional de Desarrollo, y en la actualidad se impulsan una gran cantidad de proyectos mineros, petroleros y de establecimiento de cultivos extensivos que no han pasado por el reconocimiento del derecho a la Consulta. Y mediante sentencia C-175 de 2009, la Ley 1152 de 2007 –conocida como Estatuto de Desarrollo Rural– tuvo la misma suerte, al reiterar la Corte Constitucional su jurisprudencia sobre la Consulta Previa, y corroborando así la reiterada vulneración del Estado colombiano del Convenio 169 de la OIT y otros derechos constitucionales.

398. La misma posición expresada en el V informe periódico causa alarma. El informe señala que “para los casos de la consulta a las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio –siguiendo los lineamientos de la OIT– se aplica el Decreto 1320 de 1998”. Olvida señalar el Gobierno que precisamente el Consejo de Administración de la OIT señaló explícitamente que dicho decreto es contrario al espíritu del Convenio 169, e instó al gobierno a derogarlo. Que el Estado no lo haya derogado es grave; pero que además señale su aplicación como un cumplimiento de sus obligaciones internacionales frente al Convenio 169 de la OIT es impresentable.

4. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

399. Aunque el Gobierno colombiano insiste permanentemente en presentar su política de “seguridad democrática” como una política de derechos humanos⁷, la ejecución de la misma ha generado mayores violaciones de los derechos y las libertades ciudadanas, debido a que está basada en un desconocimiento deliberado de principios elementales del derecho humanitario⁸ y debilitamiento del Estado de derecho. En el caso de los pueblos indígenas, esta política se ha traducido en la militarización de sus territorios y lugares sagrados, en la persistencia de programas como soldados campesinos, soldados por un día y red de informantes⁹, en detenciones arbitrarias e incremento de ejecuciones extrajudiciales presentadas como éxitos de la lucha contra el terrorismo. Este trasfondo se refleja, por ejemplo, en el discurso del presidente de la República el 15 de marzo de 2008 en un consejo comunitario, en el que ofreció recompensas económicas por la entrega de indígenas comprometidos en recuperaciones de tierras, es decir, equiparando la reivindicación de un derecho a un delito contra el Estado. A continuación se presentan algunas cifras de violaciones de derechos civiles y políticos en perjuicio de los pueblos indígenas y sus integrantes.

VIOLACIONES DEL DERECHO A LA VIDA, LIBERTAD E INTEGRIDAD PERSONAL

400. De acuerdo con las cifras de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), entre 2002 y 2009 más de mil indígenas fueron asesinados por causas violentas, siendo los pueblos más afectados los nasa, wayúu, kankuamo, awá y embera chamí. Aproximadamente un 15% (151 víctimas), eran mujeres, niños y niñas. En los últimos dos años persiste una alta tasa de muertes violentas, sólo en el año 2008, 99 indígenas fueron asesinados, y en entre enero y septiembre de 2009, 85 indígenas fueron asesinados. Uno de los pueblos más afectados es el pueblo awá, que ha sido víctima en los últimos siete meses de tres masacres cometidas contra sus miembros por grupos armados, siendo varias víctimas mujeres y niños.

401. En el periodo 2002-2009, se estima que 176 indígenas fueron víctimas de desaparición forzada, 187 fueron víctimas de violencia sexual y tortura, y 633 de detenciones arbitrarias. Los pueblos indígenas y sus organizaciones han recibido en los últimos 7 años aproximadamente 5.000 amenazas¹⁰.

402. Una situación preocupante a nivel nacional ha sido el incremento de ejecuciones extrajudiciales atribuidas directamente a la fuerza pública¹¹; así, entre julio de 2002 y diciembre de 2007, se han registrado por lo menos 1.122 casos de ejecuciones extrajudiciales atribuibles directamente a dicha fuerza. De acuerdo con un informe de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de junio de 2008, 535 personas perdieron la vida a causa de ejecuciones extrajudiciales directamente atribuibles a la fuerza pública. De los casos en los que se pudo conocer la condición socioeconómica de la víctima

8 Plataforma de derechos humanos y paz, informe de las organizaciones no gubernamentales al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 21 de julio de 2008.

9 El Informe del Relator Stavenhagen había recomendado la cancelación de estos programas. Cfr. Informe de Rodolfo Stavenhagen, Misión a Colombia, ob. cit., párr. 101.

10 Estimaciones realizadas sobre datos proporcionados por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

11 Así, entre julio de 2002 y diciembre de 2007, se han registrado por lo menos 1.122 casos. El Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales de Naciones Unidas, señor Philip Alston, señaló recientemente que: “(l)as cantidades mismas de casos [de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a agentes estatales], su repartición geográfica y la diversidad de unidades militares implicadas, indican que éstas fueron llevadas a cabo de una manera más o menos sistemática, por una cantidad significativa de elementos dentro del ejército”. Boletín de prensa, versión en español. Misión a Colombia del 8 al 18 de junio de 2009.

12 Cfr. Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), <http://colombia.indymedia.org/news/2009/08/105364.php>

13 Cf. Onic, <http://www.onic.org.co/actualidad.shtml?x=36230>

14 Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Ejecuciones una realidad inocultable*, p. 13. Disponible en <http://www.ddhhcolombia.org.co/node?page=8>

15 Véase, por ejemplo, Directiva Ministerial permanente No. 29 de 2005.

16 Cfr. Informe de Rodolfo Stavenhagen, Misión a Colombia, ob. cit., párr. 57.

MASACRE CONTRA EL PUEBLO AWÁ

El 26 de agosto de 2009, a las cinco de la madrugada, ocurrió una nueva masacre en el pueblo indígena awá. Los hechos ocurrieron en el Resguardo indígena Gran Rosario, en el municipio de Tumaco. Según la información recibida, hombres vestidos con prendas militares, sin distintivos y encapuchados, dispararon indiscriminadamente a la casa de una familia awá. Como consecuencia de este acto macabro fueron asesinados aproximadamente ocho miembros del pueblo awá. Según información recibida, tres niños de uno, ocho y diez años resultaron muertos. También fue asesinada la señora Tulia García, y sus dos hijos. Esta mujer fue testigo de la muerte de su esposo el señor Gonzalo Rodríguez, el pasado 23 de mayo de 2009, quien al parecer fue asesinado a manos del ejército¹². Con posterioridad a la masacre, las comunidades del Resguardo El Gran Rosario y comunidades vecinas aterrorizadas, iniciaron el 02 de septiembre un desplazamiento masivo y hoy se cuentan más de 200 personas desplazadas; no obstante, otras 100 personas se encuentran sobre la vía Pasto-Tumaco, entre los kilómetros 78 a 80. Entre los desplazados se encuentran no menos de 100 niños, una mujer embarazada y algunos ancianos quienes están durmiendo a la intemperie, pues no hay condiciones de vivienda en la zona¹³.

(291 casos), la quinta población afectada fue la indígena (10 casos, 3,4%)¹⁴ en sólo 18 meses. Contribuye a esta práctica la existencia de directivas oficiales

que establecen el pago de recompensas y beneficios a soldados por la “captura o abatimiento en combate de cabecillas de grupos al margen de la ley”¹⁵.

El 16 de diciembre de 2008, en el corregimiento “Gabriel López” perteneciente al municipio de Totoró (Cauca), fue ejecutado extrajudicialmente José Edwin Legarda Vásquez por miembros del Ejército Nacional adscritos al Batallón José Hilario López, de la III Brigada del Ejército Nacional. La víctima era esposo de la Consejera Mayor del CRIC, Aída Marina Quilcue Vivas. El homicidio se registró luego de que el vehículo en que se transportaba la víctima fuera blanco de 17 impactos de bala perpetrados por los militares.

403. La situación descrita por el Relator Especial Stavenhagen con “relación a la situación extremadamente vulnerable de algunas pequeñas comunidades in-

dígenas en la región amazónica colombiana que pudieran encontrarse en peligro de extinción a consecuencia de la violencia”¹⁶, se mantiene. De los 102 pueblos indígenas que existen en Colombia, 32 de ellos presentan una población inferior a los 500 habitantes, 18 tienen menos de doscientos habitantes, y diez menos de cien, estos pueblos se encuentran física y culturalmente en riesgo de extinción.

404. De otro lado, la Corte Constitucional advirtió que los pueblos indígenas en Colombia se encuentran en peligro de extinción, “desde el punto de vista cultural en razón al desplazamiento y dispersión de sus miembros como desde el punto de vista físico debido a la muerte natural o violenta de sus integrantes”¹⁷, y caracterizó 34 pueblos en condiciones particulares de vulnerabilidad. Recientemente, también la Defensoría del Pueblo, en su Informe de Riesgo 017 del 9 de julio de 2009, alertó sobre la situación de riesgo de varias comunidades de los pueblos wayúu, wiwa y kogui, al igual que comunidades afrodescendientes de Riohacha y Dibulla. Éste se suma al Informe de Riesgo 002 del 27 de enero de 2009 (IR 002-09) que fuera emitido para Maicao a principios de 2009 por el Sistema de Alertas Tempranas, y que actualmente se encuentra vigente, en el que se identifica en riesgo a varias comunidades del pueblo wayúu, a la comunidad árabe-musulmana, y a dignatarios de las Juntas de Acción Comunal entre otros sectores de la sociedad civil de este municipio fronterizo¹⁸.

[...] concerniente a las comunidades del pueblo wayúu se considera que ameritan medidas especiales de protección las lideresas del movimiento Süitsuin Jiyeyu Wayúu - Fuerza de Mujeres Wayúu (SJW/FMW) que viven y desarrollan sus actividades en Riohacha y Dibulla, toda vez que el trabajo político y organizativo que vienen realizando en La Guajira respecto a la defensa del territorio, a los derechos de las víctimas wayúu a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como la formulación de un discurso crítico frente a los megaproyectos, les ha ocasionado que en las últimas semanas se incrementen los seguimientos, hostigamientos, intimidaciones y amenazas por parte de las estructuras armadas ilegales posdesmovilización de las AUC, las cuales al parecer perciben sus demandas y reivindicaciones como un obstáculo para sus intereses. (Defensoría del Pueblo, Informe de Riesgo 017 del 9 de julio de 2009).

Impunidad frente a las violaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas.

405. El 30 de octubre de 2006, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) presentó ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para pueblos indígenas 1.940 casos relacionados con homicidios, secuestros, detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas sobre comuneros indígenas, para que la Fiscalía General de la Nación realizara las investigaciones pertinentes. El 1 de noviembre

17 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Auto 004 de 2009, 26 de enero de 2009, p. 2.

18 Cfr. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Situación de derechos civiles y políticos de los pueblos indígenas en Colombia, documento elaborado con datos de la ONIC y presentado al Relator Especial para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas señor James Anaya, 23 de julio de 2009.

19 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 134º período de sesiones, 23 de marzo de 2009, Audiencia sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia.

20 Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Situación de derechos civiles y políticos de los pueblos indígenas en Colombia, ob. cit.

21 Contraloría General de la República, Extinción de dominio, reforma agraria, democracia y paz, ponencia presentada por Luis Bernardo Flórez Enciso, vicedirector de la República en el Foro "La extinción de la propiedad ilícita ¿una vía para la reforma agraria?", Bogotá, junio 9 de 2005. Disponible en http://www.contraloriagen.gov.co/html/revistaEC/pdfs/309_2_1_Extincion_de_dominio_reforma_agraria_democracia_y_paz.pdf

22 Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores, V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008. Versión en castellano, párr. 732.

23 Juan Houghton, Estado del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas de Colombia, en Cecoin, Indígenas sin derechos, situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, Bogotá, Ediciones Antropos, agosto de 2007, p. 195.

del mismo año, la Fiscalía solo rindió información sobre 100 casos y precisó que la mayoría de ellos habían precluido o se habían dictado decisiones inhibitorias por falta de pruebas¹⁹. Frente a las ejecuciones extrajudiciales, y a pesar del mandato constitucional, de las recomendaciones de los órganos del Sistema Interamericano y Universal de Derechos Humanos, y de las directivas ministeriales, la jurisdicción penal militar continúa conociendo de las investigaciones por estos crímenes²⁰.

Derecho a la libre determinación, integridad cultural y territorio (artículo 1 del Pidesc)

Desconocimiento y vulneración del derecho al territorio

406. El informe del Estado en materia del derecho al territorio de los pueblos indígenas es tímido. Señala el impulso de la constitución de resguardos indígenas. Según el informe del Estado, sólo entre julio de 2004 y junio de 2005 se emitieron 15 conceptos previos para la constitución de resguardos indígenas en los departamentos de Putumayo, Vichada, Guaviare y Nariño. Entre 2002 y 2006, únicamente se logró la adjudicación de 60 mil hectáreas a 4.026 familias de las 150 mil hectáreas que se tenía programado entregar a 15.000 familias. Lo anterior se explica, fundamentalmente, por los lentos procesos en el saneamiento de los predios provenientes de actividades ilícitas a los cuales se les había extinguido el dominio, las demoras en los avalúos, y las dificultades en la ejecución de los programas a través de la delegación de funciones a entidades territoriales. Para el 2005 se previeron 40 mil hectáreas expropiadas por extinción de dominio; para el 2006 un volumen similar. El informe de la Contraloría señala que solamente se recuperaron por expropiación 5 mil hectáreas, el 3% de lo previsto²¹. En adecuación de tierras no se logró tampoco el cumplimiento de todas las metas gubernamentales, en unos casos por limitaciones en la definición de las formas de financiación y, en otros, por la falta de condiciones técnicas para riego debido a la alta salinidad de los suelos²².

El Estatuto de Desarrollo Rural: regresividad en la garantía de los derechos de los pueblos

407. El derecho al territorio se concreta en tanto éste tenga existencia como entidad autónoma en el Estado, pues se trata de un derecho asociado al derecho a la libre determinación y a la existencia como pueblos que obliga su reconocimiento como una comunidad política en el Estado²³. La Constitución Política, en el artículo 286, reconoció a los territorios indígenas como entidades territoriales indígenas (ETI), sin embargo, supeditó su reglamentación a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial la cual, después de 17 años y 15 proyectos de ley, aún no ha sido expedida. El Estado ha negado los derechos autonómicos constitucionalmente reconocidos, y con el pretexto de la ausencia de reglamentación se niega la existencia y las facultades de estas entidades que tienen plena vigencia en el ordenamiento jurídico.

408. Al mismo tiempo, el Estado ha impulsado normas que no sólo niegan la autonomía sino que también precarizan la propiedad y el usufructo de los recursos del territorio como la denominada Ley de Estatuto Rural (ley 1152 de 2007)²⁴. Debido a la vulneración de derechos colectivos de las comunidades étnicas y campesinas del país, se presentaron tres demandas contra la mencionada ley. La primera por desconocer el derecho a consulta previa frente a los pueblos indígenas; la segunda, por vicios de procedimiento en el trámite, ya que la oposición presentó ante el parlamento un proyecto de ley agraria construido por organizaciones étnicas, campesinas y ONG, pero la presidencia del Congreso no acumuló los proyectos, y sólo tramitó y discutió el presentado por el Gobierno nacional, el cual fue aprobado por la amplia bancada que lo respalda, como se dice popularmente “a pupitrazo limpio”. La tercera demanda que se presentó se centró en 23 cargos de fondo contra todo el articulado de la Ley por contrariar instrumentos internacionales vigentes en Colombia y contra la propia Constitución.

409. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-175 de 2009, declaró inexecutable esta Ley, pronunciándose sólo sobre la primera demanda, cuyo principal cargo era la falta de consulta previa con las organizaciones étnicas. No obstante, las organizaciones sociales siguen en alerta sobre nuevas iniciativas legislativas que el gobierno pueda presentar, y que revivan el contenido del estatuto rural declarado inconstitucional, o a que se pongan en práctica muchas de sus medidas, como de hecho está ocurriendo con el apoyo a la expansión de grandes plantaciones de tándalo²⁵, que ponen en riesgo los territorios ancestrales y los recursos de las comunidades étnicas.

Las tierras tituladas son insuficientes

410. Los pueblos indígenas sin territorios titulados: los territorios indígenas legalizados como propiedades colectivas en la figura del resguardo cubren en Colombia actualmente un total de 31.695.421 hectáreas, un 22% del total del territorio nacional. De esta superficie, 435.419 hectáreas corresponden a la figura jurídica de los resguardos coloniales. Los territorios indígenas que aún no tienen un estatus legal de propiedad, pero que han sido reivindicados por los indígenas y se encuentran en trámite ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), suman 1.627.758 hectáreas donde viven por lo menos 380 mil indígenas según datos de este organismo a 2004²⁶.

411. Las tierras tituladas son totalmente insuficientes en las zonas de frontera agrícola, y en situación de vulnerabilidad en zonas bajas (selvas, llanos, desérticas). En las zonas andinas (excluyendo los parques naturales que tienen características de protección y ocupación análogas a las de zonas bajas por su fragilidad ambiental) se concentra el 64,1% de toda la población indígena del país; según el Censo de 2005, un total de 885 mil personas poseen sólo 1 millón 290 mil hectáreas, lo que arroja un promedio de 1,4 hectáreas por persona y 7,2 hectáreas por familia, es decir, menos de una milésima parte de lo que es el promedio de los grandes terratenientes.

412. Los territorios entregados siempre estuvieron en manos indígenas y cualquier

24 Sobre la Ley 1152 de 2007 véase en este informe el capítulo 6 sobre la situación de campesinos y campesinas.

25 Véanse en este informe los capítulos III, sobre derecho a la alimentación, y VI, situación de campesinos y campesinas.

26 Juan Houghton, ob. cit., p. 225.

27 Cfr. Mesa de Pueblos Indígenas y Desc, Ni una hectárea más para los indígenas, en Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Sin democracia, sin derechos, Quinto año de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, Bogotá, Ediciones Antropos, abril de 2008, p. 105.

28 Ibid.

29 Consejo Regional Indígena del Cauca, Liberación de la Madre Tierra, Revista Etnias y Política, No. 2, Bogotá, Cecoin, diciembre de 2005.

modelo productivo sustentable en las zonas selváticas y de sabana requiere no tener limitantes en materia territorial, so pena de la degradación ambiental, la reducción de la oferta alimentaria de fauna y flora y, en suma, la desaparición de los pueblos indígenas.

Reducción sistemática del presupuesto nacional para la adquisición de tierras para pueblos indígenas

413. El modelo económico que otorga respaldo y protección a los grandes capitales no contribuye al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas. Las medidas tributarias, fiscales y legislativas adoptadas en los últimos años evidencian esta tendencia. Mientras la propiedad de la tierra se concentra en pocas manos, se observa una regresión evidente en las políticas gubernamentales de adquisición de tierras para los indígenas. El 27 de noviembre de 2006, el ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias manifestó que debido a los lamentables hechos ocurridos ese día en Caloto (Cauca), el gobierno no iba a comprar las tierras que los indígenas reclamaban. En mayo de ese año, el ministro ya había manifestado que no habría “ni una hectárea más para los pueblos indígenas”²⁷.

414. En la destinación de presupuesto para la adquisición de tierras para los pueblos indígenas se constata de forma evidente una regresión sistemática en las políticas adoptadas por el Estado colombiano en el último periodo. Casi el 80% de los territorios indígenas fueron titulados antes de 1991, y solo el 20,42% fueron legalizados en gobiernos posteriores. Entre 2001 y 2007 las asignaciones presupuestales para adquisición de tierras con destino a resguardos indígenas se redujeron entre 70 y 80%, al pasar de casi 3.000 millones a 1.000 millones o menos²⁸. El Consejo Regional Indígena del Cauca, en los debates sobre la titulación de resguardos en ese departamento, recordó que:

En 44 años el Estado solamente ha adquirido 200 mil hectáreas para indígenas en todo el país. La titulación de resguardos se ha hecho apenas reconociendo milenarias ocupaciones de estos pueblos en los bosques y áreas de reserva ecológica y presionando la colonización, o resguardos coloniales aun ocupados por resistencia de siglos, pero de ninguna manera corresponde a acciones de reforma agraria. Según la Contraloría, “por cada hectárea adjudicada vía compra de tierras, se titularon 29 hectáreas de baldíos”²⁹.

415. En el periodo 2001-2007 se redujeron en un 66% las asignaciones presupuestales para adquisición de tierras con destino a resguardos indígenas al pasar de casi 3.000 millones a 1.000 millones o menos. Entre los pueblos indígenas con mayor precariedad en materia de acceso al territorio está el pueblo mokaná (Atlántico), que habita en condiciones de hacinamiento urbano, sin propiedad sobre sus tierras y con la negación del Estado a reconocerlos como indígenas. También es grave la situación que se presenta en el departamento de Córdoba,

donde cada diez indígenas zenúes deben sobrevivir en una hectárea de tierra, mientras los terratenientes regionales tienen 2.000 hectáreas en promedio por persona. En el caso del pueblo muisca de Cota (Cundinamarca), su resguardo fue disuelto en 2002 argumentando su no pertenencia étnica. Existen pueblos que aparecen oficialmente con problemáticas resueltas como los betoyes en Arauca y los chimilas en Magdalena, quienes apenas han logrado la titulación del 6 y 7% de sus territorios³⁰.

Obstrucción de los trámites de titulación

416. Actualmente se encuentra en trámite ante el Incoder la titulación de 1.623.965 hectáreas (algunos procesos datan de más de 10 años), adicionales a 280.445 hectáreas que no han tenido trámite alguno, sin que se hayan aducido razones válidas para ello. En suma, no existe voluntad de realización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, reflejo del discurso estatal de “ni una hectárea más para los pueblos indígenas”.

417. Existe lentitud en los procedimientos internos de titulación y otros trámites asociados. Además del mecanismo para adquisición de tierras, y de la reducción del personal calificado para hacerlo, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), encargado de aprobar las solicitudes de tierras para los pueblos indígenas, obstaculiza todos los procedimientos. En este tema debe atenderse la denuncia realizada por la Procuraduría General de la Nación en el documento “Análisis a la ejecución de la Reforma Social Agraria”, publicado en febrero de 2006 por la delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios³¹, donde constata que un significativo número de trámites de titulación o ampliación de resguardos indígenas, 484, aún no habían culminado, aunque muchos de estos expedientes tienen origen en ofertas voluntarias de venta al Incoder. De estos trámites, más de 207 tenían al momento del estudio de la Procuraduría más de seis años de haberse iniciado por las autoridades indígenas sin que hubiesen tenido movimiento; la revisión de la información del Incoder muestra que muchos de estos trámites vienen desde los años 1995 y 1996, y otros desde antes. Así mismo, constata la Procuraduría que en la etapa de inspección ocular existe también un número significativo de 208 expedientes sin diligenciar³².

418. El Sistema de Información del Observatorio de Políticas Públicas de Cecoin señala que, a junio de 2007, esta cifra no había disminuido. Aunque se finalizaron 29 procedimientos desde el momento del informe de la Procuraduría, 488 solicitudes de constitución y ampliación siguen pendientes (sin contar los trámites de reestructuración de los resguardos coloniales que suman 60, y algunos recursos de reposición y aclaración, que habían sido incluidos por la Procuraduría en su informe); este incremento no obedece precisamente a nuevas solicitudes —pues la mayoría habían sido presentadas hace varios años—, sino a una revisión detallada de solicitudes en las organizaciones regionales del Cauca, Tolima, Caldas, Putumayo y Antioquia³³.

30 Cfr. Mesa de Pueblos Indígenas y Desc. Ni una hectárea más para los indígenas, ob. cit., p. 108.

31 Procuraduría General de la Nación, delegada para asuntos ambientales y agrarios, Análisis a la ejecución de la Reforma Social Agraria, Bogotá, 2006.

32 Juan Houghton, ob. cit., p. 213.

33 El Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y derechos Etnicos de Cecoin continúa en esta revisión que, como veremos adelante, no agota las expectativas territoriales indígenas. Cfr. Juan Houghton, ob. cit., p. 213.

34Decreto 1397 de 1996, artículo 2.2. "Acceder a la información y actualizarla, sobre necesidades de las comunidades indígenas para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y reservas indígenas, y la conversión de éstas en resguardo; solicitudes presentadas, expedientes abiertos y estado de los procedimientos adelantados".

35 Cfr. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Elementos sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas. Documento presentado al Relator sobre derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas señor James Anaya en su visita a Colombia, 24 de julio de 2009. Disponible en www.plataforma-colombiana.org

Caso Tolima

Hay por lo menos 250 procesos o solicitudes de constitución de resguardos y 239 de ampliación. El pueblo pijao del Tolima es el más afectado por la lentitud en los procesos de constitución de resguardos, en razón de la cantidad de familias que se encuentran sin territorio resguardado, y por las formas económicas que han debido adoptar para sobrevivir (jornaleo, proletarización); 77 comunidades reconocidas por la Dirección de Asuntos Étnicos tienen solicitudes de titulación sin resolverse, más las 69 comunidades que no cuentan con el reconocimiento étnico de esa institución, y que igualmente demandan la solución de sus problemas de tierras. El pueblo nasa en el Cauca y Putumayo tiene tres procesos de constitución pendientes, aunque su mayor problemática es la ampliación y el reconocimiento de los resguardos coloniales recuperados en la década de los setenta, que suman por lo menos 62. El pueblo senú, que fue obligado a desplazarse por los valles de los ríos Cauca y Sinú por la expropiación de sus tierras, no ha logrado un avance significativo en los 25 trámites de la titulación de resguardo iniciados, especialmente en el bajo Cauca antioqueño.

419. Finalmente, es pertinente hacer una referencia adicional a la inoperancia de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, instancia creada mediante el Decreto 1397 de 1996 para dar curso a las demandas territoriales indígenas. Esta instancia tiene como objeto programar las acciones de legalización de territorios y preparar cada año, para la vigencia anual siguiente, el presupuesto requerido a fin de realizar los estudios socioeconómicos, las compras de tierras y mejoras, así como recomendar las modificaciones que requiera la legislación agraria. El débil funcionamiento de la Comisión por la ausencia de convocatoria gubernamental condujo al incumplimiento de su principal función: identificar las necesidades de tierra a nivel nacional³⁴. Esta instancia no fue convocada oportunamente para dar trámite de consulta a ninguna de las iniciativas de índole territorial que afectaron a los pueblos indígenas los últimos cinco años, ni siquiera el Estatuto de Desarrollo Rural.

Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11 del Pidesc)

420. La situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas es particularmente grave. La pobreza estructural que cobija a más de la mitad de la población colombiana (54%) afecta de manera particular a los pueblos indígenas; el 63% de esta población vive bajo la línea de pobreza, y el 47,6% se encuentra bajo la línea de miseria (no cuenta con ingresos para adquirir la canasta alimenticia que cubra requerimientos alimenticios mínimos diarios)³⁵.

421. En su informe de 2004, el Relator Stavenhagen hizo recomendaciones específicas en materia de salud, educación y alimentación teniendo en cuenta las particularidades étnicas, las costumbres y la cultura de los pueblos³⁶. Las mismas no han sido satisfechas, y frente a la necesidad de adopción de medidas estructurales que garanticen la vida digna de los pueblos, el Estado colombiano ha optado por el aumento de cobertura en los programas y planes (mayoritariamente asistencialistas), sacrificando la calidad, adecuación y aceptabilidad cultural de los mismos.

Derecho a la alimentación adecuada (artículo 11-2 del Pidesc)

422. A pesar de los compromisos contraídos en las dos Cumbres Mundiales sobre la Alimentación celebradas en 1996 y 2002, las cifras en Colombia muestran un deterioro cada vez mayor de este derecho, al igual que una gran distancia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El informe estatal, en el numeral 681 señala que “para el 2005; el 12% de los niños menores de 5 años presentó desnutrición crónica, el 7% desnutrición global y el 1% desnutrición aguda”³⁷.

423. Respecto a la población indígena el informe al Comité DESC no refleja ningún dato. Hasta el momento no se conocen estudios consolidados sobre el tema. Nada dicen al respecto la Encuesta Nacional de Alimentación, los informes estatales sobre nutrición y la política pública para la alimentación –Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 113 de 2008–, esta última sólo señala como principio sin contenido el respeto a la identidad y diversidad, pero las cifras y los programas formulados solo distinguen la población rural y la urbana, priorizando acciones focalizadas a los niveles 1 y 2 del Sisben. De esta forma, estas normativas excluyen a toda la población indígena, ya que por ley esta no puede estar en el Sisben.

424. En cuanto a la aceptabilidad/identidad cultural, el respeto de la concepción y prácticas alimentarias propias constituye el criterio más importante para la realización del derecho con los pueblos indígenas, en términos que garanticen su pervivencia social y cultural: “los alimentos deben ser aceptables para una cultura [...] hay que tener también en cuenta [...] los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos”³⁸.

425. Los alimentos que tradicionalmente producen y consumen los indígenas obedecen no sólo a una necesidad fisiológica de alimentarse sino también a una representación simbólica de lo que significa el alimento en el sistema de conocimientos y de relaciones con el territorio. Algunos son productos de fácil acceso y manejo, por la generalización de su cultivo, tales como el plátano y el maíz, este último hace parte de las ceremonias o rituales relacionados con aspectos cosmogónicos: “Dentro de la red de significados movilizadas por los rituales de pasaje, se acude al maíz para comunicar fortaleza y finura, dos condiciones buscadas mediante una serie de gestos realizados por la primer menstruante, la

36 Cfr. Informe de Rodolfo Stavenhagen, Misión a Colombia, ob. cit., párr. 107-111.

37 Seguimiento de la Aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación. Informe Nacional 2002-2005.

38 Comité DESC, Observación General No. 12, ob. cit.

39 Aída Gálvez, El binomio maíz-plátano; alimentación y símbolos en la cultura embera, Boletín de Antropología de la Universidad de Antioquia, Medellín, Universidad de Antioquia, 1997, p. 66.

40 Organización Indígena de Antioquia, Mesa de Pueblos Indígenas y DESC, La institucionalidad pública frente a la garantía del derecho a la alimentación, en Indígenas sin derechos, ob. cit., p. 347.

41 Ibid., p. 339

42 Ibid., p. 342

puérpera y el viudo”³⁹. Además, la caza y pesca de fauna silvestre han sido sus fuentes de proteína, estos alimentos difícilmente podrán ser sustituidos por los alimentos comprados en los cascos urbanos o suministrados por el Estado, como latas de sardina, algunos granos o bienestarina, presentándose una limitación de tipo cultural para el acceso a los alimentos.

426. Los complementos o sucedáneos alimentarios entregados por el Estado han tenido dificultades para ser aceptados en las comunidades indígenas que deben desplazarse horas, e incluso días, para llegar a los cascos urbanos donde reclaman estos productos; el gasto calórico que implica el desplazamiento es muy elevado comparado con el aporte energético recibido. Señalan que la bienestarina, principal complemento alimentario entregado por el ICBF, les produce diarrea y distensión abdominal a los niños. De igual forma la leche en polvo, entregada en Antioquia por el programa Maná, les produce diarrea ya que las comunidades indígenas en su mayoría son ajenas al consumo de leche y carecen de la enzima lactasa necesaria para su digestión; esto, unido al alto nivel de parasitosis y a las prácticas poco asépticas para la preparación de alimentos, hacen del complemento un producto inadecuado para esta población⁴⁰.

427. Frente al componente de la disponibilidad, las comunidades indígenas no cuentan con la cantidad de alimentos que requieren sus pobladores para una nutrición balanceada. Los indígenas que habitan en ecosistemas selváticos, quienes se definen aún como cazadores recolectores, ven cada vez más limitadas estas prácticas por los cambios en su ecosistema, generados por la explotación permanente de recursos naturales en los territorios propios o adyacentes a las comunidades indígenas en cabeza de empresas y colonos, quienes vienen apropiándose de sus espacios, disminuyendo considerablemente la oferta de frutos del bosque. Igual sucede con el acceso a la proteína animal dado que las comunidades indígenas, acostumbradas a obtener los alimentos cerca de sus casas, han tenido que establecer zonas de cacería ubicadas en la parte más lejana del bosque, a horas e incluso días de camino. Los indígenas pueden salir a cazar varios días pero no siempre obtienen una presa⁴¹.

428. En relación con el acceso a los alimentos, el conflicto armado en cabeza de los grupos armados legales e ilegales limita permanentemente la movilización de los indígenas en sus territorios, trayendo como consecuencia la pérdida progresiva del control territorial y el acceso a los recursos naturales que hay en él. Sólo los indígenas que tienen alguna capacidad económica pueden comprar en los cascos urbanos alimentos como manteca, sal, sardina y algunos granos, pero en general los mercados son pequeños por falta de dinero y las grandes distancias que deben recorrer. En algunas ocasiones, miembros de las Fuerzas Armadas del Estado hacen control de estos mercados, limitando la cantidad y confiscando lo que consideran como excesivo o prohibido, mientras que la guerrilla solicita ocasionalmente alimentos a las comunidades⁴².

429. Ante esta problemática el Estado ha intervenido con programas asistenciales de choque en materia alimentaria que no han generado impactos positivos en las comunidades por su falta de diálogo con las realidades y la cosmovisión indígena para llegar a acuerdos concertados que permitan la ejecución adecuada de los proyectos, y acorde con las dinámicas y formas propias de producción. En la actualidad no existen estudios o diagnósticos previos para orientar una intervención que mejore la situación nutricional de las comunidades indígenas.

430. Ante la deficiencia de datos consolidados en materia de desnutrición de la población indígena, la Mesa de Pueblos Indígenas y DESC documentó un estudio de caso sobre desnutrición en indígenas de selva pertenecientes al pueblo embera en cinco municipios de Antioquia, en la tabla 1 se consignan los datos entregados por los hospitales:

Tabla 1

Municipio y año	Población total indígena municipio	No. niños atendidos por desnutrición	No. mujeres	No. hombres	Rango de edades
Mutatá 2005-2006	691	47	23	24	2 meses-3 años ⁴³
Dabeiba 2006-2007	1.906	30	19	11	1 mes -5 años ⁴⁴
Murindó 2003-2005	1.200	89	SD	SD	1 mes-6 años ⁴⁵
Urao 2006	1.093	17	9	8	3 meses-3 años ⁴⁶
Vigía del Fuerte 2006	408	14	SD	SD	6 meses-6 años ⁴⁷

431. Según los datos de los hospitales estos niños no tenían el esquema de vacunación completo ni eran beneficiarios de ningún programa nutricional del departamento, todos fueron diagnosticados con desnutrición aguda, global o crónica. Todos ingresaron a los hospitales con cuadros complejos de enfermedad diarreica aguda (EDA), gastroenteritis, paludismo, parasitosis, deshidratación, vómito, infección respiratoria aguda (IRA) y bronconeumonía. Las madres embera no identifican la desnutrición como una enfermedad, como sí lo hacen con las enfermedades que fueron tratadas y por las cuales acuden al servicio, por esto cuando van al médico su estado de desnutrición es muy avanzado siendo todos diagnosticados con alguno de los tres tipos de desnutrición⁴⁸.

432. Estas cifras son superiores a las entregadas por el gobierno para la población total, es claro que los más afectados son los menores de un año, lo que lleva a pensar que estos niños nacen con problemas nutricionales y la leche materna no les proporciona la cantidad de nutrientes requeridos. Es posible que el problema

43 Datos del Centro de recuperación nutricional Sueños de Vida, 2005-2007.

44 Datos del Centro de recuperación nutricional Angelitos soñadores-Nuestra Señora del Perpetuo Socorro, 2005-2006.

45 Datos de la ESE Hospital San Bartolomé, 2003-2005.

46 Datos del Centro de recuperación nutricional Guillermo Gaviria Correa, 2006.

47 Datos de la ESE Hospital San Bartolomé, 2003-2005.

48 Cfr. Organización Indígena de Antioquia, Mesa de Pueblos Indígenas y DESC, ob. cit., pp. 337-339.

49 Lucy Guama, Estado del arte de los DESC, la salud de los pueblos indígenas, en *Indígenas sin derechos*, ob. cit., p. 248.

50 Cfr. *Ibid.*, p. 253.

51 Cfr. *Ibid.*, pp. 252-253.

tenga su origen en deficiencias nutricionales de las madres que son transmitidas a los neonatos y difícilmente pueden superarse mientras dependen de la leche materna, además persiste en niños entre 1 y 6 años de edad cuando continúan su dependencia a los alimentos que les proporcionan los padres.

Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del Pidesc)

433. El V informe estatal tampoco es explícito en mostrar los avances en el derecho a la salud. Según cifras entregadas por el Ministerio de la Protección Social sobre cobertura a diciembre de 2006, de los 1.378.884 que viven en Colombia según el censo de 2005, 931.647 indígenas están afiliados al régimen subsidiado en salud —es decir, un 67,5%—, faltando un 32,4% para la cobertura universal⁴⁹. Sin embargo, estas personas tienen grandes dificultades de acceso debido a las barreras geográficas y la dispersión de la población ya que los establecimientos donde se presta el servicio están ubicados lejos de los destinatarios, a horas e incluso días de camino por río o selva, como es el caso de los indígenas del Amazonas y Antioquia⁵⁰. No se desarrollan programas adecuados de prevención y diagnóstico temprano, las acciones se limitan a la atención de enfermos; también son frecuentes los diagnósticos inadecuados, por esto enfermedades que podían ser tratadas a tiempo terminan agravándose hasta que muchas veces por negligencia administrativa y médica los indígenas fallecen en condiciones indignas. Los servicios que se prestan por medio del sistema no constituyen realmente beneficios, son servicios vendidos al usuario y su posibilidad de acceso está mediada por su capacidad de pago, lo cual incluye a los indígenas a quienes se les niega en muchos casos la atención y el tratamiento de enfermedades⁵¹.

434. El principal problema es la falta de adecuación de los servicios de salud a las comunidades indígenas. El informe señala la Ley 691 de 2001 como un avance en la materia de coordinación entre medicina tradicional y medicina occidental, pero el informe no da cuenta de las acciones realizadas para hacer efectiva dicha coordinación ni de la adaptación a las necesidades de cada pueblo, y los testimonios de las organizaciones indígenas que participan en la Mesa no muestran un avance en esta materia salvo la creación de EPS indígenas. La norma contempla una obligación de los municipios de formular planes de atención básicos adaptados a los planes de vida de las comunidades, también la entrega de subsidios alimentarios a niños menores de cinco años y mujeres gestantes, y la adecuación del sistema de información del Ministerio de Salud incluyendo indicadores de enfermedades y conceptos médicos tradicionales. Ninguna de estas obligaciones ha sido cumplida. Pero la falta de adaptación es más evidente en la mala prestación del servicio, indígenas que viajan horas o días para ser atendidos tienen que hacer largas filas y trámites, muchas veces no son atendidos porque se terminaron las citas del día, y no les entregan los medicamentos; cuando hablan una lengua diferente difícilmente son entendidos por el personal de los hospitales que en la mayoría de los casos no tiene un trato especial con esta población.

435. En general, no hay apoyo y promoción de la medicina tradicional. Podemos concluir que se encontraban mejor bajo el Decreto 1811 cuando la atención era gratuita y universal para la población indígena que no requería estar afiliada al sistema general de seguridad social en salud.

Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del Pidesc)

436. La educación en los pueblos indígenas se sustenta sobre la comunitariedad, la cosmovisión y la interculturalidad, tres aspectos que se consolidan como los ejes centrales y articulan los procesos de construcción de una educación propia, en donde el conocimiento es colectivo. La escuela está inmersa en la realidad cotidiana; las políticas, los lineamientos, los contenidos, las metodologías, los modos de administración, el seguimiento y la evaluación son definidos en los proyectos comunitarios; los maestros son dinamizadores de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y orientadores del niño y la comunidad; la escuela es el espacio apropiado para la reflexión y proyección de la vida comunitaria, y la sistematización permanente de las experiencias educativas locales es necesaria para retroalimentar las dinámicas de pensamiento y acción educativa⁵².

437. Normas como el Decreto 804 de 1995 y la Ley 115 de 1994 no necesariamente recogen las expectativas y necesidades actuales de los pueblos indígenas sobre las pedagogías, los fines de la educación y las cualidades de los maestros; al contrario, desconocen los requerimientos establecidos por el núcleo esencial de este derecho, y más aún, las recomendaciones que hace Rodolfo Stavenhagen⁵³ acerca de la autonomía y autodeterminación de los pueblos en el agenciamiento de propuestas educativas.

438. Con la aplicación de la Ley 715 de 2001 los aportes de la Nación a la educación siguen destinados casi con exclusividad a cubrir los gastos docentes, y se ha dejado de lado la inversión en calidad; además, la asignación de recursos obedece a las lógicas de la demanda, retirando la financiación estatal de los proyectos educativos de las comunidades. Por otra parte, el Estado ha fusionado instituciones educativas para garantizar la cobertura en la educación básica y media, generando dificultades para la definición e implantación autónoma de los Proyectos Educativos Comunitarios o Institucionales.

439. Esta situación se vuelve más compleja en la actualidad, cuando el Programa de etnoeducación se desarrolla a través de los lineamientos de la revolución educativa, que imponen nuevas lógicas en su funcionamiento y en el cumplimiento del derecho a la educación, en donde, y como lo identifica Katarina Tomasevski⁵⁴, Relatora Especial de las Naciones Unidas, ya no se menciona el derecho, sino que se plantea el acceso democrático al “servicio educativo” revelando el carácter mercantil que adquiere la educación.

440. Según los datos de la Encuesta de Calidad de Vida, para el año 2003 el analfabetismo de la población colombiana mayor de 15 años era de 7,8%, mientras

52 Consejo Regional del Cauca (CRIC), Programa de educación bilingüe e intercultural, Popayán, 2004, p. 275.

53 Informe del Relator Especial, Rodolfo Stavenhagen. Misión a Colombia, ob. cit.

54 Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomaševski. Misión a Colombia, ob. cit.

55 Procurator General of the Nation, El derecho a la educación. Op. Cit. p. 154

56 Ibid..

57 La tasa neta de escolarización es la relación entre estudiantes matriculados en edad regular para cursar un nivel educativo y la población total que debe cursar ese nivel.

58 Procuraduría General de la Nación, El derecho a la educación, ob. cit., p. 154.

59 Ibid

que para los pueblos indígenas fue de 17,7%, superando el promedio nacional. En este caso, las mujeres indígenas mantienen una tasa de analfabetismo que alcanza el 22,5% frente a la de los hombres, con el 13,1%⁵⁵.

441. El acceso a la educación también se puede evaluar a través de la cobertura escolar en función de la asistencia a las instituciones educativas por parte de la población en edad escolar. Para el caso de la población indígena en el 2003, la tasa de inasistencia fue de 25,4%, notándose una mayor inasistencia en la población femenina, cifra que se encuentra por encima del porcentaje nacional que es de 22,6%⁵⁶.

442. En materia de disponibilidad, el sistema educativo colombiano no satisface las demandas educativas de la población indígena, la cual sigue presentando porcentajes de escolarización por debajo del promedio nacional. La tasa neta de escolarización⁵⁷ para la educación básica de los niños y las niñas indígenas entre los 5 y 15 años es del 77,3%, cinco puntos debajo de la tasa nacional. Para la educación media, la tasa neta de escolarización es de 17,5%, porcentaje que resalta el incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de asequibilidad educativa para los pueblos indígenas, ya que la tasa neta de escolarización para la educación media a nivel nacional es de 27%⁵⁸.

443. El nivel educativo que alcanzan las comunidades indígenas presenta amplias diferencias con los promedios nacionales; el 27% de esta población ha cursado la educación media completa, frente al 37% del resto de la población nacional, y el porcentaje de personas en los pueblos indígenas que no han cursado el primer año de educación es del 18%; a nivel nacional este porcentaje es mucho más bajo, corresponde al 8%. Entre la población indígena mayor de 18 años el nivel educativo representa el más bajo en el ámbito nacional, ya que el 77% de esta población no cumple con la política de haber cursado completa la educación media, y solo el 29% de esta población ha superado el nivel de educación básica⁵⁹.

444. Las Mesas departamentales de educación realizadas con organizaciones indígenas y funcionarios públicos identificaron como principales problemáticas para el acceso a la educación la falta de ajuste de los programas educativos a las condiciones de dispersión geográfica, el difícil acceso y desplazamiento de los niños a las escuelas, y los elevados costos de sostenimiento de los escolares que superan la capacidad económica de las familias.

445. Ante las recomendaciones de Stavenhagen al gobierno colombiano, este último responde con cifras de ampliación de cobertura, las cuales no incluyen consideración alguna sobre el tipo de educación impartida en las comunidades. La evaluación y el seguimiento del derecho colectivo a la educación de los pueblos

indígenas adquiere matices que exigen la incorporación de indicadores capaces de integrar las especificaciones de prestación y cumplimiento de este derecho en comunidades indígenas. En primer lugar, y atendiendo a las recomendaciones de Stanvenhagen y Katarina Tomasevski, estos indicadores deben formularse para dar cuenta del funcionamiento, eficiencia, impacto y calidad del sistema educativo en comunidades indígenas, tratando de acercar la evaluación al desarrollo integral de este sistema para poder medir la pertinencia cultural y la calidad de la educación en dichas poblaciones.

CONCLUSIONES

446. Del balance anterior se concluye fundamentalmente que los derechos de los pueblos indígenas se encuentran en una situación de desconocimiento crónico. A las amenazas y violaciones de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personales, se suma el desconocimiento permanente de los derechos colectivos a la autodeterminación, gobierno propio y territorio. Resulta flagrante el desconocimiento del Convenio 169 de la OIT, particularmente en el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las medidas que les afecten, ello ha sido corroborado en sentencias de la Corte Constitucional proferidas en el periodo bajo examen.

447. Para avanzar en el respeto, la protección y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas mínimamente se requiere que el Estado colombiano:

- Investigue, judicialice y sancione a los responsables de graves violaciones de derechos humanos contra los pueblos indígenas.
- Dé cumplimiento a las recomendaciones realizadas por el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen.
- Se abstenga de seguir promoviendo leyes contrarias a los derechos de los pueblos indígenas, como ha ocurrido hasta el momento con las leyes 1021 de 2006 (Ley Forestal); Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-210; Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural).
- Adopte procedimientos para dar cumplimiento al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración Universal de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente para garantizar los derechos territoriales, y su participación en las decisiones que afectan sus vidas.

CAPÍTULO VIII

POBLACIÓN

AFRODESCENDIENTE, PALENQUERA Y RAIZAL

Cada Estado parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones, y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación¹

448. A continuación se intentará brindar una mirada general sobre la situación de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones afrodescendientes del país, desde un enfoque de integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Teniendo como punto de partida las obligaciones derivadas del Pidesc, se formularán planteamientos que integren otros instrumentos relativos a derechos económicos, sociales y culturales de los que Colombia es parte.

449. Durante las últimas tres décadas, las comunidades afrocolombianas han experimentado un ascenso social y político debido a la lucha que han emprendido por el reconocimiento de sus derechos colectivos como comunidades étnicas. Aspectos como el reconocimiento por parte del Estado de la propiedad colectiva y ancestral de los territorios que han ocupado reivindican para estas comunidades sus formas culturales particulares de entender, apropiar y asumir el entorno que los rodea.

450. Como grupo étnico, los afrocolombianos han emprendido también el esfuerzo de hacer visibles las formas de discriminación racial a las que han sido sometidos históricamente (teniendo en este aspecto, su antecedente fundamental en el tratamiento como esclavos del que fueron objeto sus antepasados durante la Colonia), y de las que siguen siendo víctimas en la actualidad. La reclamación ante el Estado colombiano de esos aspectos constituye el fundamento para el reconocimiento y la garantía de sus derechos colectivos en tanto pueblo, y de sus miembros.

¹ Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, artículo 2 a).

2 Lamentablemente, por las urgencias que impone el conflicto armado a estas comunidades no se hizo énfasis en la presentación al Comité DESC de la histórica y preocupante situación de pobreza y discriminación en la que se encuentran las comunidades afrocolombianas.

3 Comité DESC Observaciones finales, ob. cit.

4 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua, 22 de mayo de 2008. Disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157 [consultado el 23 de agosto de 2008].

5 Comisión Colombiana de Juristas, Los derechos de las comunidades afrocolombianas en riesgo y en situación de desplazamiento forzado no cuentan con las garantías a las que está obligado el Estado Colombiano. Informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, octubre 18 de 2007. Disponible en www.coljuristas.org.

6 Asociación de afrocolombianos desplazados (Afrodes) y Global Rights, Luces y contraluces sobre la exclusión, Bogotá, Afrodes y Global Rights, 2007.

7 César Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, Tatiana Cavellier e Isabel Adarve, Raza y derechos humanos en Colombia, Observatorio de Discriminación Racial (ODR), Primer informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2009.

1. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

451. En el informe alterno presentado en 2000 por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), las organizaciones afrodescendientes se concentraron en hacer visibles los graves impactos del desplazamiento forzado de las comunidades negras² en los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Cauca y varias zonas de la Costa Caribe, en medio de un duro escalamiento de la guerra en sus territorios colectivos, en los cuales los actores armados buscaban el control de los recursos naturales y de posiciones estratégicas. Se pretendió adicionalmente, con la información enviada al Comité DESC, lograr algún requerimiento al Estado para adelantar una política pública de carácter diferenciado para las víctimas de desplazamiento pertenecientes a comunidades étnicas.

452. Acogiendo las preocupaciones señaladas en el informe, el Comité llamó al Estado colombiano “a tomar medidas para mejorar las condiciones de vida de los desplazados internos, en particular de mujeres y niños, campesinos y miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas”³.

453. Sin embargo, la situación denunciada en aquel entonces no ha cambiado sustancialmente. Las cifras disponibles confirman que el desplazamiento forzado ha afectado de manera particular a este sector de la población. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), se trata de la minoría étnica más numerosa entre el grupo de personas desplazadas en Colombia. Para 2008, el 12,3% de los afrocolombianos se encontraban en situación de desplazamiento forzado⁴. Y existen reportes fidedignos de desplazamientos masivos que han afectado especialmente a los pueblos indígenas y a las comunidades afrocolombianas⁵.

454. La situación es especialmente grave en los territorios que han sido titulados colectivamente a comunidades negras en el Pacífico. Un total de 252.541 personas han sido expulsadas de estos territorios, ubicados en 50 municipios. Esta cifra representa el 79% de la población que está registrada como sujeto de derecho a la titulación colectiva⁶.

455. Los datos muestran, además, que la población afrodescendiente desplazada se encuentra en peores condiciones de vida que otros grupos desplazados. En efecto, el 30% de las personas afrocolombianas en esta situación no tuvieron dinero para comer por lo menos un día a la semana, frente al ya preocupante 15% de la población desplazada mestiza, y el 69% que no asiste a ninguna institución educativa⁷.

456. La situación se hace más dramática porque, junto al desplazamiento, las comunidades negras son víctimas de otro fenómeno menos visible, pero igualmente violatorio de sus derechos: el confinamiento. Como lo documenta en detalle la

Corte Constitucional, incluso cuando las comunidades no abandonan sus territorios, la presión de los actores que pretenden ocuparlos puede dejarlas atrapadas en ellos e impedirles circular dentro y fuera de él.

457. La Corte Constitucional constató así tres factores específicos de desprotección de las comunidades negras:

*(i) una exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; (ii) la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo; y (iii) la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios*⁸.

458. Los factores identificados por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009, evidencian el incumplimiento de la recomendación formulada por el Comité DESC.

2. SITUACIÓN DE LOS DESC DE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE

459. Aproximadamente el 11% de la población colombiana se reconoce como afrocolombiana, palenquera y raizal⁹. De acuerdo con los datos del censo de 2005, esta población se encuentra concentrada mayoritariamente en la región Pacífica, Atlántica y el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina¹⁰. Ello demuestra su fuerte concentración en pocos departamentos en el país, aún cuando en época reciente la población afrocolombiana ha crecido de manera relativa en las grandes ciudades, debido al desplazamiento forzado y la pobreza extrema que caracterizan a las regiones de donde mayoritariamente proviene¹¹.

460. El lastre de la esclavitud a través del cual se insertó a la población afrodescendiente en Colombia tiene todavía consecuencias que se manifiestan en una marcada actitud discriminatoria de la población mestiza hacia ésta. El racismo estructural se evidencia con la grave situación de pobreza en la que viven los afrocolombianos: en el año 2003, el 47,2% de esta población no tenía sus necesidades básicas satisfechas y vivía en condiciones de extrema pobreza¹², su ingreso salarial era aproximadamente 20% menor al del promedio de las personas no afro¹³, y tan sólo el 51% podía acceder al sistema de seguridad social en salud¹⁴.

Situación de los afrodescendientes en la Costa Caribe

461. Es necesario hacer mención específica a la situación de las personas y comunidades afrodescendientes de la Costa Caribe colombiana, en donde habita una parte significativa de la población afrocolombiana; las ciudades de Cartagena y Barranquilla cuentan respectivamente con 36,4 y 13% de población negra del

8 Corte Constitucional, Auto 005 de 2009, Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, M. P. Manuel José Cepeda Espinoza, 26 de enero de 2009.

9 El grupo étnico raizal está constituido por los nativos ancestrales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Su carácter insular, costumbres, prácticas religiosas y su lengua hacen de esta etnia un grupo claramente diferenciado del resto de la sociedad nacional. Libia Grueso et ál., Plan integral de largo plazo para la población negra/afrocolombiana, palenquera y raizal. Propuestas para el capítulo de fortalecimiento de grupos étnicos y de las relaciones interculturales del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá D.C., enero de 2007, p. 5.

10 Según los datos del Censo de 2005 la mayor concentración poblacional afrocolombiana del país se encuentra en la Región Pacífica (departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño) con 1.904.739 personas, lo cual equivale al 44,1% de la población afrocolombiana. En segundo lugar se encuentra la región Atlántica (departamentos de Bolívar, Atlántico, Córdoba, Sucre, Magdalena, Cesar y La Guajira) con 1.346.281 personas que representa el 31,2%. El resto del territorio nacional alberga el 24,7% del total de la población afrocolombiana. Libia Rosario Grueso, Propuesta para la formulación del Plan Integral de largo plazo población negra/afrocolombiana, palenquera y raizal, 2007-2019, Bogotá D.C., 31 de mayo de 2007, p. 15. Disponible en www.dnp.gov.co

11 Libia Rosario Grueso, Plan Integral de largo plazo, ob. cit., p. 4.

12 Fernando Urrea, Informe Final Grupos Étnicos. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, Bogotá, DNP, 2006, p. 46.

13 César Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, Tatiana Cavellier e Isabel Adarve, Raza y derechos humanos en Colombia, ob. cit. Análisis de datos de la Encuesta Continua de Hogares de junio de 2004, Bogotá, 2008.

14 Ibid. El informe muestra claramente que los hogares afrocolombianos enfrentan una seria desventaja en el acceso al sistema de seguridad social frente a los hogares de población no étnica e indígena. Los hogares de población no étnica carecen de acceso a salud en tasas de 45% en cabecera municipal, y menos del 50% en zonas rurales. La población indígena, por su parte, presenta tasas en falta de acceso a salud en menos del 50% en cabeceras municipales y 41% en zonas rurales.

15 Alcaldía de Cartagena, Cámara de Comercio de Cartagena, Fundación Corona y otros, *Una mirada integral a la pobreza y a la desigualdad en Cartagena. Proyecto Cartagena Cómo Vamos*, Cartagena, 2006, p. 12.

16 Departamento Nacional de Estadística (Dane), *Censo 2005*.

17 Banco de la República, *La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios*, Cartagena, agosto de 2007, p. 54.

18 Para 2004 el índice de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en Cartagena fue del 25,3%, superior a la media nacional del 20,6%. Véase Alcaldía de Cartagena, Cámara de Comercio de Cartagena, Fundación Corona y otros, *ob. cit.*, p. 14.

total de sus habitantes. Cartagena tiene una población estimada por el Censo de 2005 en 895.400 habitantes, de los cuales se autorreconocieron como afrocolombianos, 319.773 personas, la mayoría afectadas por la pobreza. Según la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), para 2004 la incidencia de la pobreza en Cartagena se situó en 42% de la población. En relación con el nivel de indigencia, en 2004, los datos de la MERPD registraron una indigencia de 10,3% para esta ciudad¹⁵.

462. En esta región, las comunidades afrocolombianas urbanas (72,7%)¹⁶ se enfrentan también a graves problemas de discriminación racial y a manifestaciones socio-culturales muy arraigadas, explícitas e implícitas, de racismo que inciden en bajos niveles de su calidad de vida, en la segregación geográfica de los lugares donde habitan (caracterizados por la extrema pobreza y la falta de servicios públicos básicos), y en el tipo de los trabajos en los que se ocupan, la mayoría no calificados e informales.

463. Un estudio reciente del Banco de la República establece que: “Cartagena cuenta con una diversidad étnica importante, producto de su legado colonial y su historia de esclavitud. Sin embargo los afrodescendientes han sufrido una desventaja histórica que les ha marginado su acceso a bienes públicos como la educación”¹⁷. En la misma investigación, se constata que existe una focalización espacial de la pobreza hacia las laderas del Cerro de la Popa y los barrios aledaños a la Ciénaga de la Virgen, en donde mayoritariamente residen comunidades negras, en medio de condiciones inaceptables de abandono estatal e insalubridad por falta de acueducto, alcantarillados e inadecuados servicios de energía eléctrica, además de un gran déficit de centros educativos y de salud.

464. Las poblaciones rurales afrocolombianas de la región Caribe también padecen condiciones dramáticas en su calidad de vida. Para 2005, localidades del departamento de Bolívar habitadas por afrocolombianos como Ararca, Archipiélago de San Bernardo, Barú, Bocachica, Manzanillo, Islas del Rosario, Tierra Bomba, entre otras, que suman unos 50.000 habitantes, carecían totalmente de servicios de agua potable y de alcantarillado. De manera similar, en el municipio de Soledad (departamento del Atlántico) existen comunidades afroreubicadas en proyectos de vivienda social que han completado una década sin acceso adecuado al servicio de agua potable. La carencia de servicios básicos de acueducto y alcantarillado tiene gran incidencia en el índice de necesidades básicas insatisfechas en Cartagena¹⁸ y, en general, en la región.

465. A estas condiciones de déficit de agua potable se suman los continuos cortes en el suministro del agua y los altos costos de las tarifas de acueducto que se pagan en la región Caribe, los cuales superan a los promedios nacionales, situaciones que han ocasionado grandes movilizaciones de protesta.

466. El modelo de desarrollo en la región Caribe, centrado en complejos turísticos y en la explotación minera del carbón (corredor que incluye a municipios de los departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira), atenta contra los territorios

ancestrales de comunidades negras. Es el caso de las comunidades raizales de las islas Barú y Tierrabomba que en la actualidad son presionadas para abandonar sus predios por parte de autoridades locales y empresarios del sector turístico que reivindican la propiedad sobre esos territorios. En el departamento de La Guajira es tristemente conocido el caso de la comunidad afro de Tabaco que fue desplazada forzosamente en razón de la expansión de la mina de carbón del Cerrejón, que está poniendo ahora en riesgo de desplazamiento a otras comunidades afrodescendientes. A estas violaciones de los derechos sociales y colectivos de las poblaciones afro se suma la construcción de obras de vertimiento de aguas servidas (emisarios submarinos) en las ciudades de Cartagena y Santa Marta, que perjudican el medioambiente, la salud pública y las actividades de pesca artesanal de algunas comunidades negras.

467. Los indicadores socioeconómicos descritos tanto en el nivel nacional como en el regional, evidencian que la condición étnico-racial motiva desigualdades para la población afrocolombiana, independientemente de las otras variables que son determinantes de la pobreza en cualquier sociedad moderna¹⁹. Adicional a la mayor probabilidad que tienen los hogares afrocolombianos de encontrarse en situación de pobreza, las regiones que tienen una gran participación de población afrocolombiana muestran un considerable atraso en términos de desarrollo humano con relación a las regiones y los centros urbanos más importantes del país²⁰.

Derecho a la libre determinación, integridad cultural y territorio (artículo 1 del Pidesc)

468. Para la población afrocolombiana el territorio es el espacio vital para la conservación, expresión y recreación de sus manifestaciones culturales. En virtud de ello, la Constitución Política de 1991 reconoció su territorio colectivo tradicional. Según datos oficiales²¹, entre 1996 y 2006 el Estado colombiano ha expedido 155 títulos colectivos a comunidades afrocolombianas en virtud de lo ordenado por la Ley 70 de 1993, lo que habría beneficiado, según el Gobierno, a 62.474 familias en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Risaralda y Valle del Cauca. Asimismo, reporta que se encuentran registrados 268 Consejos Comunitarios, los cuales se establecen como formas administrativas y de gobierno que ejercen la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras.

469. No obstante, estas medidas han sido insuficientes para garantizar la protección de los derechos a la libre determinación, identidad cultural y territorio de las comunidades afrocolombianas, quienes sufren de un estado permanente de inseguridad jurídica de la tenencia de sus territorios ancestrales²². Mientras que el Estado es demasiado lento en el reconocimiento de los territorios tradicionales, los actores armados interesados en la explotación económica de los mismos, así como en el control estratégico militar de las zonas en donde estos se ubican, han sido muy rápidos y efectivos en despojar a las comunidades de sus territorios. En efecto, los afrodescendientes son la minoría étnica más numerosa entre el grupo de personas en situación de desplazamiento en Colombia y, a su vez, quienes viven lo más duro de este drama, pues azotes como la miseria, violencia

19 Un estudio reciente señala al respecto que "aunque los índices de pobreza son de lejos mayores para los afrocolombianos, quizá lo que más preocupa es que al medir el efecto de ser afrocolombiano, manteniendo las demás variables constantes, en las probabilidades de ser pobre, se encontró un efecto positivo y estadísticamente significativo en relación a los hogares no étnicos cuando la pobreza se mide por el método de necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)". Plan Integral de largo plazo, ob. cit., p. 10.

20 Así, según el Informe de Calidad de Vida en Colombia (ICV) de 2006, "El pacífico posee las peores condiciones de vida del país, al estar 15 puntos por debajo del promedio nacional (62 frente a 77). En los últimos 6 años, la región ha tenido una tasa negativa en el crecimiento de condiciones de vida (-4,7%). Entre 1997 y 2003 cayeron todos los factores que miden la calidad de vida, así: el 63% de los hogares no tienen acceso a inodoro con conexión a alcantarillado o bajamar; 30% carece de abastecimiento de agua de pila pública, carro-tanque, aguatero o acueducto; el 41% aún cocina con carbón, leña o desechos; 60% no tiene servicio de recolección de basuras; 46% de hogares viven en hacinamiento. En la región los municipios con el más bajo estándar de vida son, Carmen del Darién (47,8), Alto Baudó (49,4), Piamonte (49,4), Medio Atrato (49,8) y La Vega (50,1) [...] A nivel departamental, Chocó tiene el ICV más bajo de la región y del país (58 puntos)". DANE, Informe de Calidad de Vida, 2006, p. 23.

21 Véase http://www.vicpresidencia.gov.co/iniciativas/c_afrocolombiana/titulos.asp

22 César Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, Tatiana Cavalier e Isabel Adarve, Raza y derechos humanos en Colombia, ob. cit.

23 Codhes, Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua, 22 de mayo de 2008. Disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157

24 Cfr. Diócesis de Quibdó et ál., Informe sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades indígenas y negras de la Costa Pacífica colombiana, presentado a consideración del Comité DESC, noviembre de 2007. Véase también, Defensoría del Pueblo, Explotación de maderas y derechos humanos –Bajo Atrato– Chocó, Bogotá, 2002; Corte Constitucional, sentencia T-955 de 2003.

25 César Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, Tatiana Cavalier e Isabel Adarve, Raza y derechos humanos en Colombia, ob. cit.

26 Ibid..

27 Ibid..

28 Ibid..

y discriminación se han ensañado en su contra. Más del 12% de esta población está sufriendo los impactos del desplazamiento, y 98,3% de los afrocolombianos desplazados viven bajo la línea de pobreza²³.

470. Adicionalmente, los territorios ancestrales de las comunidades afrodescendientes no sólo se ven amenazados por los actores del conflicto armado. También, las usurpaciones de propiedad son constantes por parte de compañías privadas interesadas en desarrollar megaproyectos de carácter agroindustrial, de extracción de recursos naturales y de construcción de infraestructura vial, energética, militar y turística²⁴.

Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11 del Pidesc)

Derecho a la vivienda (artículo 11-1 del PIDESC)

471. La producción de información fidedigna diferenciada, que dé cuenta de la situación real y actual de vivienda de la población afrocolombiana deber ser la premisa básica para la creación, el diseño y la implementación de cualquier política pública tendiente a mejorar dicha realidad. La ausencia de la variable étnico-racial en la información disponible es uno de los principales obstáculos que existen actualmente para la realización de este derecho en la población afrodescendiente.

472. La grave ausencia de reconocimiento de la problemática de vivienda que vive este grupo poblacional constituye por sí misma un incumplimiento de las obligaciones, y un obstáculo para la realización de acciones que permitan eliminar las diferencias entre este grupo históricamente discriminado y el resto de la población²⁵.

473. Frente a esta falencia, el Observatorio de Discriminación Racial (ODR) solicitó al Gobierno que presentara información estadística sobre la materia. La única información diferenciada que proporcionó el Gobierno fue sobre el número de subsidios solicitados y asignados por el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) a la población afrocolombiana desplazada. El proceso de asignación de subsidios de vivienda urbana a la población desplazada sí incluye la variable étnico-racial, y los resultados son conocidos por el Ministerio: en total 267.412 personas han solicitado este subsidio, de las cuales 13.279 han sido personas afrodescendientes. De esas solicitudes, 51.377 familias han resultado beneficiadas, y de ellas sólo 1.199 son familias afrocolombianas²⁶. No hay ninguna información sobre la entrega efectiva de estos subsidios²⁷.

474. Así las cosas, el Estado colombiano ha incumplido ampliamente su obligación de recopilar, analizar, difundir y publicar datos fidedignos a nivel nacional y local, y tomar medidas para evaluar periódicamente la situación de los individuos y grupos que son víctimas de racismo y discriminación en lo concerniente al goce del derecho a la vivienda adecuada. El incumplimiento de esta obligación, que de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es de aplicación inmediata, tiene la consecuencia directa de impedir que sean diseñadas y formuladas políticas públicas adecuadas y bien fundamentadas, que busquen mejorar la situación de vivienda de la población afrocolombiana²⁸.

475. El desplazamiento forzado por la violencia es el mayor obstáculo que enfrenta la población afrodescendiente en el goce efectivo de su derecho a la vivienda adecuada y a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. Ello se asocia a amenazas y otros factores de violencia²⁹, que generan violaciones múltiples de los derechos humanos de esta población.

476. En materia de vivienda urbana, el ODR ha podido constatar que si bien varios gobiernos locales –entre ellos los de Barranquilla, Bogotá y Medellín cuentan con programas de legalización y/o titulación de predios, Barranquilla es el único que incluye dentro de su política pública un programa de titulación de predios “en donde se encuentra asentada la Comunidad Afrocolombiana” (Decreto 053 de 2007)³⁰. Según el estudio del ODR, la situación de Bogotá es distinta, pues la política pública de formalización y/o titulación de viviendas busca resolver problemas que afectan principalmente a la población pobre de la ciudad siguiendo un modelo de desarrollo de barrios informales con criterios geográficos y no relacionados con la etnia o la raza. En Medellín y Cartagena es todavía más explícita la ausencia de políticas diferenciadas. El citado estudio lamentó no haber obtenido información de las autoridades locales de Cali, Buenaventura, Quibdó y Tumaco, todas ellas ciudades que cuentan con una considerable población afrocolombiana.

477. Adicionalmente, la disponibilidad de servicios, materiales, infraestructura y facilidades necesarias para la vivienda adecuada sigue siendo precaria y constituye un factor de empobrecimiento de la calidad de la vivienda de los afrodescendientes³¹. Los indicadores más precisos que existen hoy en día sobre calidad o déficit de vivienda en Colombia son el resultado de los Censos realizados en 1993 y 2005. Lamentablemente, no pueden ser consultados de acuerdo con los grupos étnicos, como ocurre con la mayoría de datos disponibles en el Departamento Nacional de Estadística (DANE)³².

478. Ante la inexistencia de datos diferenciados en materia étnica, el ODR realizó un estudio con base en los censos de población, comparando los departamentos con mayor concentración de población afro y el resto del país. Los resultados demostraron que el porcentaje de déficit de vivienda en muchos de los departamentos con alta presencia de población afrodescendiente es mayor que el promedio nacional, tanto en 1993 como en 1995. Así por ejemplo, el déficit promedio nacional en 1993 fue del 53,6%, mientras que en el departamento del Chocó fue del 94,1%, en San Andrés del 78,9%, en Bolívar del 74,4%, en Nariño del 74,4%, y en Cauca del 68,7%. La situación para el año 2005 no mejoró mucho con respecto a 1993; mientras que el promedio nacional fue del 36,2%, es decir, que el déficit disminuyó en un 17,4%, en el departamento del Chocó el déficit sólo cayó en un 1,2%, y en San Andrés un 0,32%. Aunque la situación de los demás departamentos con presencia de afrodescendientes es menos dramática, sigue siendo peor que el promedio nacional, ya que la disminución de su déficit osciló entre el 12 y el 17%³³.

479. Adicionalmente, el ODR analizó el porcentaje de déficit de vivienda en los tres municipios con mayor proporción de población afrocolombiana de cada uno

29 Entre estos se encuentran el conflicto, los cultivos de uso ilícito, las aspersiones aéreas con glifosato, los monocultivos, los colonos, la falta de servicios básicos, etc.

30 Rodríguez Garavito; Alfonso Sierra; Cavellier Adarve. Op. Cit.

31 Ibid..

32 Ibid..

33 Ibid. Véase también, Observatorio de Discriminación Racial con datos de los censos de 1993 y 2005.

34 Ibid..

35 Ibid..

36 Diario El Espectador, "Diez niños han muerto de hambre en Chocó", 2 de junio de 2008; Diario El Tiempo, "Son 17 los niños muertos por hambre en el Chocó", 26 de marzo de 2007

37 Cfr. Plataforma de Organizaciones del Pacífico, Informe sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades indígenas y negras de la Costa Pacífica colombiana, presentado a consideración del Comité DESC, noviembre de 2007.

38 Cifra proyectada para el 2006 con base en los informes de inseguridad alimentaria de la FAO (1999-2005), por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo. Campaña por el derecho a la alimentación. Por una alimentación digna, sana, equilibrada y suficiente, Bogotá, 2006.

39 DNP, PDH, GTZ, Los municipios colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Salud, educación y reducción de la pobreza. Bogotá, 2006.

40 ICBF, Profamilia, Ministerio de Protección Social, UNFPA, Encuesta Nacional de Demografía y salud, Bogotá, 2005.

41 Ibid..

de los departamentos estudiados y concluyó que, salvo pocas excepciones, su situación de vivienda es aún peor que el promedio departamental. Esta situación se agrava en las zonas rurales³⁴.

480. Durante los 12 años que separan el censo de 1993 del de 2005, el Estado tuvo la oportunidad de llevar a cabo acciones afirmativas para las poblaciones afrocolombianas en materia de vivienda. Sin embargo, las cifras muestran que en los lugares donde hubo mejoras en la situación fueron los departamentos donde hay menos afrodescendientes. Se concluye entonces que el Estado ha incumplido su obligación de mejorar progresivamente el derecho a la vivienda adecuada en las regiones en donde la población afrocolombiana es representativa³⁵.

Derecho a la alimentación adecuada (Artículo 11-2 del Pidesc)

481. Las condiciones de pobreza extrema a las que se enfrentan muchos asentamientos afrocolombianos (especialmente en la región Pacífica), sumadas a la desprotección estatal y los abusos de los grupos armados (bloqueos alimentarios, desplazamiento, quema de querencias, etc.), han derivado en trágicas consecuencias en el disfrute de su derecho a la alimentación. En los años 2007 y 2008 fueron comunes los reportes que denuncian muertes por desnutrición severa en la región pacífica de Colombia³⁶. Según estimaciones de las organizaciones afrocolombianas, tan sólo en el primer trimestre de 2007 habrían perecido más de 70 niñas y niños en esta zona³⁷.

482. Lo anterior se entiende si analizamos las cifras sobre desnutrición en los departamentos habitados por población afrocolombiana. De 1996 al 2002, cada año, alrededor de 110.000 nuevos colombianos pasaron a ser hambrientos graves, es decir, con terribles limitaciones nutricionales por poco o nulo acceso a los alimentos³⁸. De manera particular, los departamentos de Nariño y Cauca poseen las tasas más altas de desnutrición crónica (un 24%), mientras que el promedio nacional es del 13,6%³⁹. Con respecto al país, la región Pacífica presenta la tasa más alta de desnutrición por baja estatura para la edad en el rango de 10 a 17 años⁴⁰, pues la posibilidad de que las mujeres embarazadas ingieran nutrientes como ácido fólico y otras vitaminas durante el periodo de embarazo es apenas del 38,7%, mientras que el promedio nacional es de 51,3%; con respecto a la posibilidad de ingesta de calcio en este mismo periodo el promedio fue de 36,9%, mientras que el nacional fue de 49,3%⁴¹.

Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del Pidesc)

483. En Colombia existe una discriminación estructural en el goce del derecho a la salud. Las condiciones de salud de la población afrocolombiana son más precarias que las de la población mestiza del país. A pesar de ello, el Estado colombiano no ha realizado esfuerzos claros ni contundentes para mejorarlas.

484. La desventaja de la población afrocolombiana en el acceso a la salud resulta evidente cuando se considera que el 53,5% de los hogares pobres en las cabeceras municipales, y el 73,8% de los rurales carecen de un régimen de salud⁴². Su esperanza de vida es muy inferior al promedio nacional; mientras para la población general es de 65 años, para los afrocolombianos es de 55⁴³. Lo mismo sucede con la nutrición; según el censo 2005, el 14% de los afrocolombianos pasaron por lo menos un día entero sin comer en la semana, es decir, más del doble de la cifra, también preocupante, de los mestizos que aguantan hambre.

485. El porcentaje de personas afrocolombianas que están afiliadas al sistema de salud es notoriamente inferior al de la población mestiza. Según datos oficiales de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE de 2003⁴⁴, sólo el 49% de los afrocolombianos están afiliados al sistema de salud. Este porcentaje es claramente inferior al ya preocupante nivel de acceso de los mestizos, que la misma fuente fija en 65%.

486. Los servicios de salud para la población afrocolombiana se prestan en condiciones precarias que no garantizan el derecho fundamental a gozar de un estado de completo bienestar físico y social. Las dificultades geográficas, la falta de vías de acceso, la precariedad de los medios de transporte y la incidencia del conflicto armado interno, hacen que en el Litoral Pacífico y la Costa Atlántica –en donde la población afrocolombiana tiene una presencia importante– no se garantice el acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud. Adicionalmente, en estas zonas, la calidad y disponibilidad de infraestructura, establecimientos, bienes, servicios de salud, así como programas, personal médico, agua potable y medicamentos son deficientes. Esta precaria situación se agudiza porque los servicios de salubridad, como acueducto, acceso al agua potable y alcantarillado, tienen menores coberturas en estas regiones⁴⁵.

487. No obstante, el Estado colombiano no ha establecido acciones afirmativas eficaces para la población afrocolombiana en materia de salud. A nivel nacional a pesar de algunas iniciativas emprendidas por el Ministerio de la Protección Social, el Plan Nacional de Salud Pública no incluye ninguna línea de política pública específica dirigida a mejorar la situación de salud de los afrodescendientes, y en cuanto al diagnóstico, se limita a citar en algunas palabras el problema de la malaria en la Costa Pacífica⁴⁶. Tampoco lo hacen el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010⁴⁷, ni el Programa de Apoyo a la Reforma en Salud (PARS)⁴⁸, ni el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)⁴⁹. Todos estos son documentos de política pública en materia de salud que desde el Gobierno nacional han incumplido con la obligación de incluir la variable étnico-racial como criterio central para el análisis, diagnóstico y diseño de la política.

488. En materia de políticas locales de salud con medidas diferenciales para afrocolombianos, la investigación del ODR encontró que de los 16 territorios estudiados (entre departamentos y municipios), sólo cinco han tomado alguna

42 César Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, Tatiana Cavellier e Isabel Adarve, *Raza y derechos humanos en Colombia*, ob. cit. p. 38. Véase también Ministerio del Interior, *Visión, gestión y proyección de la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras (DACN)*, 1997. Citado en Centro de Estudios Jurídicos de las Américas (CEJA), *Sistema judicial y racismo contra afrodescendientes*. Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana, 2004, p. 32.

43 Departamento Nacional de Estadística (Dane), *Censo 2005*.

44 Cifras recogidas por el Documento Conpes 3310 de 2004.

45 César Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, Tatiana Cavellier e Isabel Adarve, *Raza y derechos humanos en Colombia*, ob. cit.

46 Ministerio de la Protección Social, *Decreto 3039 de 2007. Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010*, Bogotá, 10 de agosto.

47 Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*, 2006.

48 Ministerio de la Protección Social, *Programa de Apoyo a la Reforma en Salud – PARS*, 2008. Disponible en <http://www.minproteccionsocial.gov.co/pars/newsdetail.asp?id=16174&idcompany=39> [consultado en abril de 2008].

49 Ministerio de la Protección Social, 2007. *Decreto 3039 de 2007*.

50 César Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, Tatiana Cavalier e Isabel Adarve, *Raza y derechos humanos en Colombia*, ob. cit.

51 Ibid..

52 Ibid..

53 Ibid..

54 Ibid..

55 Departamento Nacional de Estadística (Dane), Censo 2005.

iniciativa relacionada con la salud de los afrocolombianos. De ellas, tres tienen una política, pero no se conocen los datos de su implementación o seguimiento (Nariño, San Andrés y Providencia, y Barranquilla). Otra, Bogotá, tiene una política a la que se ha destinado un presupuesto específico, pero tampoco hay detalles de su implementación, y sólo una, la del Valle del Cauca, tiene una política definida y específica de inclusión en salud para esta población, con resultados de implementación y seguimiento disponibles⁵⁰.

489. La implementación de acciones dirigidas a garantizar el pleno goce del derecho a la salud de la población afrocolombiana pasa necesariamente por la generación de información, la elaboración de diagnósticos y el diseño de políticas públicas en salud con inclusión de la variable étnico-racial. Ninguna de las obligaciones a que está sujeto el Estado colombiano en materia de salud podrá ser cumplida a cabalidad en ausencia de información confiable, que incluya esta variable y que permita hacer un diagnóstico útil para el diseño de acciones en salud a favor de la población afrocolombiana. Lamentablemente, Colombia no cuenta con mecanismos sistemáticos de recolección y análisis de información sobre las condiciones de salud de esta población⁵¹.

490. Adicionalmente, los planes y programas de salud existentes no incluyen las prácticas de medicina tradicional de las comunidades negras⁵². Dado que la medicina tradicional es la única disponible en muchas regiones con presencia mayoritaria de afrodescendientes, los pocos programas públicos que la han contemplado o incorporado (salvo en el Valle del Cauca y en Bogotá), lo han hecho para resolver un problema de salud pública y no con el propósito de reconocerla e incluirla en las líneas de política pública.

491. En el censo de 2005, el DANE incluyó una pregunta para contabilizar a las personas que se reconocen como miembros de grupos étnico-raciales. Sin embargo, no recogió información fundamental sobre aspectos de la salud que aquejan a la población negra y a la población general, como la incidencia de las enfermedades tropicales, la mortalidad materno-infantil y la salud sexual y reproductiva. Por tanto, no es posible cruzar la variable étnico-racial con información de este tipo con el fin de analizar de forma exhaustiva y sistemática cuáles son los niveles de realización del derecho a la salud en la población afrocolombiana⁵³.

492. En conclusión, las iniciativas de inclusión de la población afrocolombiana en materia de salud son dispersas, no hay sistematicidad ni mecanismos claros de seguimiento, ni coordinación entre las distintas entidades estatales que las desarrollan⁵⁴.

Derecho a la educación (artículo 13 del Pidesc)

493. Los niveles de educación de los afrodescendientes también son inferiores a los de la población mestiza: mientras que el 12,4% de los hombres afrocolombianos terminaron la educación superior, el 18,5% de los hombres mestizos lo hicieron⁵⁵. A su vez, el 13,5% de las mujeres afrocolombianas terminaron la

educación superior frente al 19,7% de mujeres mestizas que lo hicieron. Las tasas de analfabetismo de hombres y mujeres afro son superiores a las de hombres y mujeres mestizos: 18,4% de hombres y 16,9% de mujeres afro son analfabetas, mientras que 13,2% de hombres y 11,7% de mujeres mestizas lo son⁵⁶. Los niños tienen menos tiempo para estudiar, pues trabajan más que los mestizos: frente a la pregunta, ¿cuántos menores de 12 años trabajaron la semana anterior al censo de 2005?, el 2,5% de los afrocolombianos lo hizo en comparación con el 0,7% de los mestizos⁵⁷.

494. Las cifras y los casos analizados por el ODR sobre educación evidencian discriminación en el acceso, la permanencia, la calidad y los logros de la población afrocolombiana en todos los niveles. Además, el sistema educativo no está combatiendo los estereotipos racistas contra esta población. Por ello, contribuye a reproducir el ciclo de pobreza, exclusión y discriminación de las comunidades negras⁵⁸.

495. La población afrocolombiana enfrenta distintos tipos de discriminación en el acceso y la permanencia en el sistema educativo⁵⁹. El propio Ministerio de Educación Nacional ha reconocido sus falencias en esta materia. Por ejemplo, en respuesta a un derecho de petición solicitado por el Observatorio de Discriminación Racial, esta cartera señaló que uno de los problemas específicos es la “limitada y baja implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en los establecimientos educativos del país”⁶⁰.

496. Esta respuesta es preocupante en la medida en que la Cátedra de Estudios Afrocolombianos tiene como uno de sus objetivos erradicar los estereotipos racistas que subsisten en el sistema educativo de la población en general. Así las cosas, el sistema educativo no tiene ningún programa contra el racismo ni que promueva los valores de la aceptación, la tolerancia, la diversidad y el respeto por las culturas de las minorías, incluyendo a la población afrodescendiente.

497. Otra de las principales barreras para el acceso es el incumplimiento de la obligación estatal de garantizar educación primaria gratuita para todas las niñas y los niños. Las familias afrocolombianas, incluso las más pobres, deben asumir una alta carga económica para que sus hijas e hijos asistan a la escuela. Cuando no pueden hacerlo, las niñas y los niños deben resignarse a no entrar al sistema educativo⁶¹.

498. Ante la falta de recursos públicos que garanticen una infraestructura adecuada, una planta de docentes completa, disponibilidad de materiales educativos adecuados, y acceso a recursos que permitan cerrar la brecha tecnológica, las familias afrocolombianas –aun las más pobres– se han visto obligadas a asumir una responsabilidad que le corresponde principalmente al Estado. Los menores que superan estos obstáculos y logran acceder al sistema educativo se enfrentan a una estructura discriminadora que no respeta su identidad cultural, que no genera incentivos para retener estudiantes, y que no se adapta a sus necesidades educativas⁶².

56 *Ibid*

57 *Ibid*

58 César Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, Tatiana Cavellier e Isabel Adarve, *Raza y derechos humanos en Colombia*, ob. cit.

59 En el informe de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación se destaca que “las comunidades afrocolombianas e indígenas siguen siendo víctimas de una discriminación sistemática (A/54/18, 1999, párr. 432). Todavía no existe una prohibición de la discriminación racial ni tampoco una estrategia para su eliminación, exigida por el derecho internacional de los derechos humanos”. Véase Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomaševski, *Misión a Colombia*, ob. cit., párr. 36.

60 César Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, Tatiana Cavellier e Isabel Adarve, *Raza y derechos humanos en Colombia*, ob. cit.

61 *Ibid*.

62 *Ibid*.

63 No obstante, el Estado reconoce que en 2005, a nivel nacional, al menos un 12% de las niñas y los niños en edad de escolarización básica no accede al sistema educativo. Ministerio de Educación Nacional, Estadísticas del Sector. Disponible en http://menweb.min-educacion.gov.co/info_sec-tor/estadisticas/index.html

64 César Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra, Tatiana Cavalier e Isabel Adarve, *Raza y derechos humanos en Colombia*, ob. cit.

65 *Ibid.*.

66 Según la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, "la etnoeducación, prevista por la Ley 115 de 1994 para grupos o comunidades 'que posee una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos' exige un trato diferenciado". Véase Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomaševski, *Misión a Colombia*, ob. cit., párr. 38.

67 XIV Informe periódico del Estado colombiano remitido al Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, párr. 327.

499. El Estado colombiano no cuenta con cifras consolidadas y actualizadas sobre la exclusión educativa. La información estadística relacionada con el derecho a la educación que suministran las distintas entidades oficiales está dispersa y difiere entre sí. Nadie sabe cuál es el total de niñas y niños fuera del sistema educativo⁶³; tampoco se conoce cuántos de ellos son afrocolombianos. De acuerdo con los datos presentados por el Estado en el informe remitido al Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, en Colombia viven 1.715.456 menores de edad que se reconocen como afrodescendientes. El 34% de este universo corresponde a niñas y niños entre los 0 y 5 años de edad, 39% entre los 6 y los 12, y 27% entre los 13 y 17 años.

500. De acuerdo con datos del Censo de 2005, 16% de la población afrocolombiana menor de edad (contados a partir de los 3 años) no asiste a ninguna institución educativa, siendo la situación más crítica la de la población preescolar cuya cobertura apenas alcanza el 39% de las niñas y los niños afrocolombianos menores de 5 años. Respecto de la educación básica, cuya universalización es una obligación de inmediato cumplimiento, al menos el 14% de la población en edad escolar no asiste a ninguna institución. De igual manera, respecto a la educación secundaria, el 25% de la población afrodescendiente se encuentra en la misma situación⁶⁴.

501. Las cifras se vuelven más evidentes cuando se comparan regionalmente. Mientras que el 39% del total de familias a nivel nacional con niñas y niños en edad preescolar manifestaron que éstos asistían a una institución educativa, sólo el 30% del total de familias de Chocó en las mismas condiciones respondió afirmativamente, es decir, este departamento está ocho puntos porcentuales por debajo del promedio nacional⁶⁵.

502. Lo anterior se traduce en incumplimiento flagrante de la garantía del derecho a la educación de estas niñas y niños, condenándolos a repetir la cadena de discriminación, indefensión y pobreza.

503. Además, el Estado no reconoce, más allá de las cátedras de etnoeducación, necesidades diferenciadas de las niñas y los niños afrodescendientes⁶⁶. En su informe al Comité DESC afirmó que "la gran mayoría de niños afrocolombianos comparte las mismas condiciones escolares que sus coetáneos mestizos, y las dificultades a las que se enfrentan son de tipo general (problemas de cobertura, de infraestructura local, de permanencia, etc.), más que problemas particulares relacionados con su origen afrocolombiano"⁶⁷. Es decir, no reconoce las barreras específicas que enfrentan las niñas y los niños afrocolombianos en el acceso a un sistema educativo de calidad.

504. La implementación de la etnoeducación presenta otras graves falencias, entre ellas, que ha sido planteada sólo en términos de apoyo técnico y financiero a las iniciativas particulares, sin ni siquiera fijar los montos del mismo.

3. RESPUESTA ESTATAL A LAS PROBLEMÁTICAS AFROCOLOMBIANAS

505. A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el Estado ha adoptado algunas medidas legislativas que reconocen ciertos derechos colectivos de las comunidades afrocolombianas. Asimismo, la Corte Constitucional ha emitido diversos fallos a través de los cuales ha reafirmado las obligaciones especiales del Estado frente a la garantía de sus derechos, entre los cuales se encuentra el reconocimiento del derecho a la consulta previa y el derecho de propiedad sobre territorios colectivos. Dentro del periodo reportado, los distintos gobiernos han formulado instrumentos de política a través de los cuales se han emitido recomendaciones para el reconocimiento, la protección y el mejoramiento de la calidad de vida de la población afrocolombiana⁶⁸. No obstante, el grado de implementación de estas políticas ha sido prácticamente nulo. Asimismo, las políticas de carácter general se caracterizan por la no inclusión e invisibilización de la problemática de las comunidades afrodescendientes⁶⁹.

506. De nuevo, estas falencias han sido reconocidas por el propio Estado. De ello se da cuenta en el diagnóstico elaborado para la nueva política estatal sobre la materia, denominada “Plan integral de largo plazo para la población negra/afrocolombiana, palenquera y raizal”. En dicho documento se reconoce que institucionalmente los distintos niveles de gobierno tienen debilidades en cuanto al reconocimiento, aplicación y cumplimiento de la legislación especial para los grupos étnicos. También, que “las políticas nacionales no son apropiadas en lo territorial y no existen mecanismos permanentes de control y seguimiento a las acciones y ejecuciones”⁷⁰.

507. En la misma línea, en su XIV informe periódico remitido al Comité de Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, el Estado señaló que “es necesario reconocer que las comunidades afrocolombianas e indígenas aún son víctimas de distintas formas de discriminación racial en el país”. El mismo documento sostuvo que “puede argüirse la existencia de un nivel de segregación pasiva en materia de vivienda, especialmente en contra de la población afrocolombiana, tanto a nivel regional (donde el Pacífico colombiano es a la vez la región con más afrocolombianos y la más pobre del país), y en materia de vivienda urbana en las grandes ciudades”⁷¹.

508. La gravedad de estos diagnósticos contrasta con el poco esfuerzo realizado por el Estado para adoptar medidas dirigidas a combatir la situación. Resulta muy indicativo que el V informe presentado por el Gobierno ante el Comité DESC, más allá de algunas referencias aisladas y descontextualizadas, no presenta la situación de la población afrocolombiana. Tampoco evidencia ningún plan para avanzar progresivamente en la garantía de los derechos negados a esta población.

68 En 2004 se diseñó un programa para lograr un mayor acceso de la población negra o afrocolombiana, palenquera y raizal a los programas sociales del Estado (Documento Conpes 3310: “Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana”). El programa se basa en una política de acción afirmativa dirigida a la población negra o afrocolombiana que habita el territorio nacional, con una focalización en los habitantes más pobres y en la población desplazada.

69 Programas tales como el Plan de Reactivación Social (2003), el Programa presidencial para los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (2004), el Plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia (2005), y los programas para la prevención del desplazamiento forzado de la Red de Solidaridad Social (ahora Acción Social), no especifican metas ni resultados para la población afrocolombiana.

70 Plan integral de largo plazo, ob. cit., p. 15.

71 XIV Informe periódico del Estado colombiano remitido al Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, párr. 185.

CONCLUSIONES

509. Frente a la dramática situación de discriminación estructural que afrontan los miembros de la población afrocolombiana, el Estado no ha adoptado medidas efectivas para cumplir con sus obligaciones derivadas del Pidesc. Además, carece de una estrategia coordinada de medidas de política que de manera prioritaria busque hacer efectivos los derechos de los miembros de esta población, y, mediante su inacción, ha incumplido su obligación general de inmediato cumplimiento relativa a la adopción de medidas para erradicar la discriminación en la garantía de los derechos reconocidos en su artículo segundo. Esto, además de incumplir otras obligaciones específicas derivadas de otros artículos del Pacto.

510. Esta grave falencia en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales no ha sido, empero, debidamente resaltada por el Comité DESC. Hasta la fecha, el Comité no ha estudiado de manera específica esta situación, y no ha emitido una recomendación precisa dirigida al Estado colombiano para que erradique este racismo estructural. Por tal motivo, las organizaciones de la sociedad civil deseamos reiterar al Comité la importancia de que en sus próximas observaciones incluya de manera prioritaria la situación de denegación de los derechos económicos, sociales y culturales de la población afrodescendiente, palenquera y raizal.

CAPÍTULO IX

MUJERES EN COLOMBIA

La discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia, y entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad.¹

1. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

511. En 2001 el Comité DESC manifestó su preocupación al constatar que “la igualdad de género se ha estancado, e incluso deteriorado desde 1997, y ha expuesto a las mujeres al empobrecimiento general del país”². Frente a esta grave situación, el Comité recomendó:

- *El Comité reitera su recomendación de 1995 de que se debe regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo³.*
- *Insta también al Estado parte a adoptar la política de abonar un salario igual por trabajo de igual valor según lo dispuesto en el Pacto, y de reducir la disparidad entre los hombres y las mujeres en materia de salarios⁴.*
- *El Comité exhorta al Estado parte a adoptar medidas para mejorar las condiciones de vida de los desplazados internos, en particular las mujeres y los niños, los campesinos y los miembros de las comunidades indígenas y afrocolombiana⁵.*
- *El Comité pide al Estado parte que en su próximo informe periódico proporcione informaciones detalladas con datos comparativos sobre el problema del aborto en Colombia y sobre las medidas legislativas o de otro carácter, entre ellas la revisión de sus disposiciones legislativas vigentes, que haya adoptado para proteger a las mujeres contra el riesgo del aborto clandestino en condiciones peligrosas. El Comité recomienda al Estado parte que aplique con energía su Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva⁶.*

¹ Cfr. Preámbulo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, AG res. 34/180, 34 UN GAOR Supp. (No. 46) p. 193, ONU Doc. A/34/46. Entrada en vigor, 3 de septiembre de 1981.

² Cfr. Comité DESC, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2001, ob. cit., párr. 13.

³ *Ibid.*, para. 35

⁴ *Ibid.*, para. 37

⁵ *Ibid.*, para. 43

⁶ *Ibid.*, para. 45

7 Ibid., para. 49

8 Entre julio de 2002 y diciembre de 2007, por lo menos 23.814 personas perdieron la vida a causa de la violencia sociopolítica. Esta cifra incluye las personas muertas en combate. Cfr. Plataformas de derechos humanos y paz, informe de las organizaciones no gubernamentales al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 21 de julio de 2008.

9 Dentro del grupo mujeres están incluídas niñas y adolescentes.

10 Informe preliminar de la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad, 10 de octubre de 2007, Bogotá. Citado en: Plataformas de derechos humanos y paz, ob. cit.

11 Ibid.

12 CIDH, "Las Mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre de 2006.

512. Todas estas recomendaciones han sido incumplidas. Adicional a las consideraciones que a continuación desarrollaremos, una mirada sobre algunas de estas recomendaciones también puede encontrarse en este informe en los capítulos sobre derecho al trabajo (párrs. 127 y 131), derecho a la salud (párrs. 91-96), situación de niños y niñas (Capítulo 10), y situación de personas en condición de desplazamiento forzado (Capítulo 11).

2. SOBRE EL V INFORME PERIÓDICO OFICIAL

513. A pesar de que el Comité DESC previno al Estado colombiano en el sentido de "que en su quinto informe periódico proporcione informaciones detalladas, entre ellas datos estadísticos comparativos sobre diversos periodos y con un desglose según los sexos, las edades y las zonas urbanas y rurales, que hagan ver la importancia de la pobreza en el país"⁷, dichos datos no fueron desagregados.

514. En su V Informe, el Gobierno colombiano no proporciona datos claros y precisos sobre los avances y retrocesos en materia de la situación de las mujeres frente a los DESC. La información suministrada se limita a describir una serie de programas fragmentados y focalizados, que no permite verificar el goce efectivo de estos derechos por parte de las mujeres. El presente documento pretende dar cuenta de algunas de las situaciones más preocupantes en torno a las violencias contra las mujeres, muchas de ellas naturalizadas e invisibilizadas en los informes oficiales y en la vida cotidiana del país.

515. Como veremos a continuación, en el periodo de examen son escasos los avances que se pueden encontrar en las políticas públicas para superar las discriminaciones estructurales que enfrentan las mujeres e impiden el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales.

3. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LAS MUJERES

516. En el periodo de julio de 2002 a diciembre de 2007, por lo menos 13.634 personas perdieron la vida por fuera de combate a causa de la violencia sociopolítica⁸, de las cuales 1.314 eran mujeres⁹ y 719 eran niñas y niños¹⁰. Entre el 1 de julio de 2002 y el 30 de junio de 2008, ocurrieron al menos 3.018 violaciones a la vida, libertad e integridad contra trabajadoras y trabajadores sindicalizados, de las cuales 480 corresponden al asesinato de sindicalistas (392 hombres y 88 mujeres)¹¹.

517. El contexto de conflicto armado por el que atraviesa el país tiene un impacto particular en la vida y los derechos humanos de las mujeres, quienes son víctimas directas e indirectas del mismo. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos verificó en 2004¹², que la situación de las mujeres en Co-

lombia es especialmente crítica debido a la situación histórica de discriminación y los impactos del conflicto armado, con incidencia especial en las mujeres afrodescendientes e indígenas,

la situación de las mujeres indígenas y afrocolombianas es particularmente crítica al ser víctimas de múltiples formas de discriminación por causa de su raza, etnia y por el hecho de ser mujeres, situación que se agrava dentro del ámbito del conflicto armado. Enfrentan dos estratos de discriminación desde que nacen: el primero por pertenecer a su grupo racial y étnico y el segundo por su sexo. Al estar expuestas históricamente a dos formas de discriminación, son doblemente vulnerables a ser abusadas y victimizadas por los grupos armados en su lucha por controlar recursos y territorios¹³.

Impactos del conflicto armado interno en las mujeres

518. El V Informe gubernamental desconoce la persistencia del conflicto armado en el país, el cual tiene una repercusión particular para la vida de las mujeres, quienes son víctimas directas e indirectas del mismo. De acuerdo con las cifras de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), entre julio de 2006 y junio de 2007, se registró la muerte o desaparición de 127 mujeres a causa de la violencia en el contexto del conflicto armado interno. De ellas, 98 fueron asesinadas o desaparecidas por fuera de combate (en la calle, en su casa o en el lugar de trabajo). Con relación a los registros de las violaciones de los derechos humanos y al derecho humanitario, se tiene que el 78% (39 víctimas de 50) se atribuye a la responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales el 44% (22 víctimas de 39), y por omisión, tolerancia o apoyo a los grupos paramilitares el 34% (17 víctimas de 50). A las guerrillas se les atribuyó la autoría del 22% de los casos (11 víctimas de 50)¹⁴.

519. Con respecto a la violencia sexual contra las mujeres, la Corte Constitucional¹⁵ destacó el 14 de abril de 2008 que “es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales”, práctica atribuida a todos los grupos que participan en las hostilidades, incluida la Fuerza Pública. En el mismo sentido, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que “recibió varias quejas sobre mujeres víctimas de actos de violencia sexual cuya autoría se atribuyó tanto a integrantes de los grupos armados al margen de la ley como a miembros de la fuerza pública”¹⁶.

520. La violencia sexual contra las mujeres es utilizada como arma de guerra y estrategia para deshonrar al enemigo. Según la Dirección Nacional de Fiscalías, durante los últimos cuatro años se reportaron 127 casos de violencia sexual; en la mayoría de ellos, los agresores fueron identificados como miembros de grupos armados legales o ilegales. Sin embargo, estas cifras no reflejan la totalidad del fenómeno, en tanto algunas no los denuncian por temor a represalias en su contra o en contra de su familia¹⁷.

¹³ Ibid., párr. 122.

¹⁴ Mesa de mujer y conflicto armado, VII informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas, p. 11. Disponible en <http://alainet.org/images/MESA%20mujer%202007%5B1%5D.pdf>.

¹⁵ Corte Constitucional, Auto 092 del 14 de abril de 2008 sobre protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, expedido como parte del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. Citado en Plataformas de derechos humanos y paz, ob. cit.

¹⁶ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2006, A/HRC/4/48, párr. 81. Citado en Plataformas de derechos humanos y paz, ob. cit.

¹⁷ Mesa de mujer y conflicto armado, ob. cit., p. 24.

18 Diario El Espectador, edición electrónica, "El 16% de mujeres desplazadas sufren violencia sexual", 18 de julio de 2008. Disponible en <http://www.elespectador.com/articulo-el-16-ciento-de-mujeres-desplazadas-sufren-violencia-sexual>.

19 Confluencia Nacional de Redes de Mujeres (Cladem), Corporación Colombia Diversa, Profamilia, Informe Sombra Colombia al Comité de la Cedaw, p. 11.

20 Mesa de mujer y conflicto armado, ob. cit., p. 24.

21 Profamilia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2005: Salud sexual y reproductiva en zonas marginadas, situación de las mujeres desplazadas 2000-2005, Proyecto Nacional de Servicios de Salud Sexual y Reproductiva en población de bajos recursos y población desplazada, pp. 313-335. Disponible en <http://www.profamilia.org.co/encuestas/04desplazadas/01capitulos.htm>

521. En el informe "Promoción y monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual", la Defensoría del Pueblo afirmó que el 15,8% de las mujeres en condición de desplazamiento encuestadas para el estudio dijo haber sufrido violencia sexual (desde golpes hasta violaciones), antes o después de su desplazamiento forzado¹⁸. Sumada a esa violencia, las mujeres deben lidiar con las consecuencias atroces que estos actos conllevan: enfermedades de transmisión sexual, lesiones y traumas en el aparato reproductivo, enfermedades en el sistema urinario y, en la mayoría de los casos, embarazos no deseados y/o médicamente descuidados¹⁹.

522. Con una altísima frecuencia, la violencia sexual perpetrada por los actores armados contra las mujeres queda en la impunidad. Por ejemplo, durante el proceso de implementación de la Ley de Justicia y Paz –normativa que regula el proceso de desmovilización de miembros de grupos paramilitares–, no se han realizado esfuerzos suficientes para hacer visible el delito de violencia sexual cometido contra las mujeres, jóvenes y niñas. De las 80.000 denuncias recibidas por los fiscales que investigan a los paramilitares, apenas figuran 625 casos de mujeres de diferentes zonas del país que sufrieron ataques sexuales por parte de integrantes de estos grupos²⁰. Lo anterior se agrava en la medida que el acceso a la justicia tiene limitaciones para las mujeres, tales como el traslado de la carga de la prueba hacia ellas en los procesos contra actores armados.

Violencias contra las mujeres

523. La violencia contra las mujeres en Colombia ha pasado de ser un hecho oculto y mayormente silenciado, al debate público como un problema de dramáticas dimensiones que desafía a todos los sectores sociales. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), durante el año 2007 se evaluaron 77.745 víctimas por violencia intrafamiliar. Del total de los eventos, el mayor porcentaje correspondió a casos de violencia de pareja (46.615 casos), seguido por la violencia entre otros familiares (17.510). Para el año 2007, los años de vida saludable perdidos (Avisa) por violencia intrafamiliar ascendieron a 89.025.

524. En cuanto a la violencia física conyugal, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) del 2005, encontró que el 39% de las mujeres alguna vez casadas o unidas reportaron haber sufrido agresiones físicas por parte del esposo o compañero. Este resultado representa una disminución de solamente dos puntos porcentuales comparado con lo reportado en la ENDS del 2000, en el que además se estableció que el 85,4% de las mujeres violentadas tuvo alguna lesión como consecuencia de la agresión. Llama la atención que el 76% de las mujeres maltratadas físicamente no haya acudido a las instancias pertinentes a denunciar la agresión²¹.

525. En cuanto a la violencia sexual, las mujeres son las más afectadas, particularmente las más jóvenes. El porcentaje de casos registrado fue de 84%, el lugar en el que se presenta con mayor frecuencia esta clase de violencia es en la

vivienda, con el 66% del total. El número de dictámenes sexológicos en menores de edad fue de 15.353 (85,7%), siendo las niñas de 10 a 14 años (35,3%) las más afectadas, y en los niños el grupo que presentó el mayor porcentaje fue el de 5 a los 9 años (41,3%).

526. Esas evidencias demuestran que aún persiste “la naturalización” de la violencia hacia las mujeres, es decir, la normalidad con que se concibe este tipo de agresiones. Ello demuestra la permanencia en nuestra cultura de una normativa propia del orden patriarcal, en la que se ejerce hacia las mujeres un control sobre su sexualidad y reproducción, su expresión erótica, su maternidad, su acceso al trabajo y al mundo público, su participación, y sobre sus condiciones de vida en general.

527. El reconocimiento y el tratamiento de las violencias que se ejercen contra las mujeres, tanto en los espacios públicos como privados, producto de relaciones desiguales de poder en razón del sexo o de la edad, han adquirido relevancia debido a la fuerte presión ejercida por los grupos de mujeres y feministas. Se ha logrado hacer público un asunto que por mucho tiempo se mantuvo y reprodujo en lo privado. Hasta ahora diversos actores y actoras políticas, el movimiento de mujeres y otros sectores sociales se han dado a la tarea de convertir las intenciones en acciones concretas y así contribuir a que se logren las transformaciones políticas, jurídicas, sociales y culturales necesarias para contrarrestar las causas estructurales de la violencias contra las mujeres, niños y niñas en la esfera familiar.

Derechos de participación política

528. En Colombia no se ha alcanzado una representatividad paritaria entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular; además, el porcentaje de mujeres que acceden a dichos cargos se ha estancado, y no ha superando el 12% en la última década²². En octubre de 2005 se firmó con los partidos políticos el “Pacto para una inclusión efectiva de las mujeres en la política”. Con este se suscribía el compromiso de destinar “un porcentaje significativo de cupos para las mujeres en listas que se presenten a elecciones y en los cargos directivos del partido o movimiento político”. Al evaluar los resultados de las elecciones de marzo de 2006 se puede constatar que sólo un partido²³ cumplió con el pacto al incluir en sus listas un 43% de candidatas²⁴.

529. En las últimas elecciones de autoridades municipales para el periodo 2004-2007, de los 1.098 municipios que tiene el país, en sólo nueve de ellos se obtuvo paridad, 73 alcanzaron entre el 30 y 49% de representación femenina, y en 184 municipios las mujeres sólo obtuvieron entre el 1 y el 9% de los cargos. Más de la mitad de los municipios del país (758) nunca han elegido a una mujer como alcaldesa; de las 32 ciudades capitales departamentales sólo ocho han tenido a una mujer en ese cargo²⁵. A nivel departamental, desde 1991, año en que se instauró la elección popular para las gobernaciones, sólo 7 mujeres se han desempeñado en el cargo de gobernadora.

22 Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y otras, ob. cit., p. 15.

23 El Partido MIRA eligió dos senadores para el Congreso, partido de orientación cristiana y las militantes son en su mayoría mujeres.

24 Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y otras, ob. cit., p. 15.

25 Lina María Arango y Fresia Guacaneme, Participación política de la mujer en Colombia, Bogotá, GTZ, Fescol, USAID, 2006

26 Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y otras, ob. cit., p. 15.

27 Procuraduría General de la Nación, Boletín 086 de 7 de marzo de 2006.

28 Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y otras, ob. cit., p. 16.

29 Ibid

30 Rosa Emilia Salamanca, Falta de condiciones, garantías y oportunidades para la realización de los DESC. Tribunal Nacional de Mujeres y DESC, caso 4, Bogotá, ILSA, ATI, Casa de la Mujer, 2006, p. 138.

31 PNUD, La equidad de género en Colombia, p. 24. Disponible en http://www.pnud.org.co/img_upload/196a010e5069f0db02ea92181c5b8aec/La%20equidad%20de%20genero%20en%20Colombia%202007.pdf.

530. En las elecciones realizadas en el año 2006 para el Congreso, el Senado quedó integrado por 12 mujeres, que representan el 12% de ese órgano, mientras que para la Cámara de Representantes sólo fueron elegidas 14 mujeres, un 8,5% del total. El asunto radica en que quienes se postulan no son elegidas; en las últimas elecciones a Senado había 162 candidatas y sólo fueron elegidas un 7,4% de ellas. De los 32 departamentos, 22 no tienen una representante mujer en la Cámara²⁶.

531. Las cuotas de participación para los cargos de la administración pública en el país están reglamentadas por la Ley 581 del 2000, esta estipula que los cargos de alto nivel decisorio por lo menos en un 30% deben ser desempeñados por mujeres. Según la Procuraduría General de la Nación, a seis años de vigencia de la ley, alrededor de 35 entidades públicas incumplieron con este mandato legal²⁷.

532. En las organizaciones sociales la situación no es diferente. En el Norte del Cauca, donde hay una cantidad representativa de población indígena, en los 16 cabildos indígenas sólo hay dos con mujeres gobernadoras y cinco suplentes. En la delegación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) no hay ninguna mujer consejera, y en la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca sólo hay una mujer entre los siete integrantes. De los 708 gobernadores indígenas registrados en el Ministerio del Interior en el 2003, 91 correspondían a mujeres, esto es 12,85%²⁸.

4. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS MUJERES

533. Según los datos del censo de 2005, el 51% de la población del país son mujeres y el 49% hombres. La cifra de crecimiento económico, cercana a un promedio del 5% en los últimos años, no se ha traducido en la reducción de la pobreza, por el contrario, ésta se ha profundizado. Para 2005, el 60% de la población colombiana vivía en condiciones de pobreza, de estos hogares el 26,6% tenían jefatura femenina. Para el mismo año, el 25% de la población colombiana se encontraba en situación de indigencia (carencia absoluta de recursos para acceder a alimentación básica diaria), de estos hogares, el 31% tenían jefatura femenina²⁹. En Colombia, la incidencia de la pobreza en las mujeres pasó de 75,5% a 78,1% entre 2000 y 2004, de la misma manera, la incidencia de la indigencia se incrementó de 41,3 a 43,6% durante este lapso de tiempo³⁰.

534. Colombia es uno de los países en los que hay una mayor concentración de la propiedad de la tierra, como lo muestra el coeficiente de Gini de tierra, con un valor superior al 0,83, inequidad que se ha visto favorecida por la persistencia del conflicto armado y con afectación particular en las mujeres³¹. Algunos estudios adelantados al respecto, señalan que los avances legislativos en torno a los derechos de las mujeres a la propiedad de la tierra se ven restringidos por el escaso grado de implementación de la reforma agraria, y por las desigualdades

de las mujeres rurales, que se traducen en la subvaloración social del trabajo que realizan, el limitado acceso a la educación, capacitación técnica y seguridad social³². A esto se suman las barreras que existen para la participación e incidencia por parte de las mujeres rurales en los espacios de decisión³³.

Derecho al trabajo (artículos 6 y 7 del Pidesc)

535. Durante las últimas décadas se han dado cambios sustanciales en las condiciones bajo las cuales las mujeres acceden al mercado laboral. Sin embargo, los imaginarios sociales, las construcciones culturales e históricas, y los arreglos políticos y económicos todavía constituyen un obstáculo para que las mujeres ya no se encuentren expuestas a la inequidad y la desigualdad en este ámbito.

536. Según las cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, para el trimestre de marzo a mayo del 2008³⁴, el 53,2% de la población en edad de trabajar (PET)³⁵, estaba conformada por mujeres, mientras que 46,8% por hombres; esta tendencia se revierte con la población económicamente activa (PEA)³⁶, compuesta 57,3% por hombres y 42,7% por mujeres, mientras que en la población económicamente inactiva (PEI)³⁷, el 68% eran mujeres y 32% hombres. Si se hace una descomposición por sexo de la PEI se encuentra que: de quienes están estudiando, el 59,9% eran hombres mientras que el 29,8% eran mujeres; de quienes realizan oficios del hogar el 61,4% eran mujeres y el 10,9% hombres; y quienes se dedican a otras actividades (incapacitados/as permanentes para trabajar, rentistas, pensionados /as o jubilados/as y personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar) el 29,2% eran mujeres y el 8,8% hombres.

El Comité está preocupado porque el salario mínimo no es suficiente para asegurar un estándar de vida adecuado para los trabajadores y sus familias. El Comité también está preocupado porque todavía hay disparidad entre hombres y mujeres, particularmente en el sector comercial y que, según la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, los salarios para las mujeres en general son 25% más bajos que para los hombres³⁸.

537. La diferencia de ingresos por concepto de salarios entre mujeres y hombres aún persiste. Según el DANE “la brecha salarial más grande entre el salario masculino y el femenino se presenta en los grupos de empleados prestadores de servicios, profesionales, técnicos, directivos y comerciantes; grupos en los cuales el salario de los hombres es en promedio un 30% más alto que el salario de las mujeres”³⁹.

32 Véase Capítulo 6, Campesinos y campesinas, párrs. 330, 349, 350, en este informe.

33 Donny Mertens, Tierra, derechos y género: leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz. Informe final de la Consultoría sobre Derechos de las Mujeres a la Tierra, Bogotá, Unifem, Programa Paz y Seguridad, 2006, p. 43.

34 Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2008. Gran Encuesta integrada de Hogares, GEIH. Disponible en http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=67

35 PET: está constituida por las personas de 12 y más años en la parte urbana, y de 10 años y más en la parte rural.

36 PEA: también se llama fuerza laboral, y son las personas en edad de trabajar, que laboran o están buscando empleo.

37 PEI: comprende a todas las personas en edad de trabajar que no participan en la producción de bienes y servicios porque no necesitan, no pueden o no están interesadas en tener actividad remunerada. A este grupo pertenecen estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, inválidos, personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.

38 Cfr. Comité DESC, Observaciones finales (2001), ob. cit., párr. 13.

39 Dane y PNUD, La perspectiva de género: una aproximación desde las estadísticas del DANE, Bogotá, 2004, p. 37.

Concepto	April – June						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total 13 áreas							
Ingresos laborales	481	517	558	613	688	703	870
Informales ingresos laborales - Total	318	340	365	420	443	494	614
Formales ingresos laborales- Total	721	779	834	875	1.024	988	1.190
Hombres							
Ingresos laborales - Hombres	542	580	654	697	775	793	987
Informales ingresos laborales - Hombres	367	407	437	499	523	586	735
Formales ingresos laborales - Hombres	790	814	937	943	1.102	1.055	1.284
Mujeres							
Ingresos laborales - Mujeres	412	450	454	524	590	604	733
Informales ingresos laborales – Mujeres	264	273	291	341	357	399	481
Formales ingresos laborales - Mujeres	638	738	710	794	929	906	1.073 ⁴⁰

40 Los valores de la tabla corresponden a miles de pesos.

41 Tomada de Escuela Nacional sindical, Informe nacional de trabajo decente 2008, ob. cit.

42 Dane, 2008, ob. cit.

43 Tasa de ocupación: es la relación porcentual entre la población ocupada (OC) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET).

44 TD: es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo (DS), y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA).

Tabla 1. Promedio de ingresos laborales de la población, ocupada total informal y formal, según sexo⁴¹

538. Otro tipo de información sobre las diferencias de la situación laboral entre mujeres y hombres evidencia las características de la inserción laboral femenina. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares para el trimestre de marzo a mayo del 2008⁴², la tasa de ocupación⁴³ (TO) femenina era de 40,5%, mientras que la masculina era de 65,5%, lo que refleja la diferencia de oportunidades de empleo para mujeres y hombres que se generan en el país. Así mismo, la tasa de desempleo⁴⁴ (TD) impacta en mayor medida a las mujeres; en el periodo señalado ésta fue de 14%, mientras que la masculina fue del 8,7%.

539. Por su parte, la reforma laboral realizada en la Ley 789 de 2002, que amplía la jornada ordinaria y reduce el pago dominical en un 35%, ha causado que las mujeres ingresen a la informalidad para tratar de compensar la pérdida en su poder

adquisitivo; sus jornadas se extienden hasta 16 horas al día, y se ven obligadas a reducir gastos en educación, salud y vivienda. “Las mujeres colombianas hoy trabajan más y son más pobres”⁴⁵.

Sobre las Madres Comunitarias

540. En torno a las recomendaciones del Comité sobre el tema no se ha avanzado: las madres comunitarias aún siguen devengando menos de un salario mínimo, y no son reconocidas como trabajadoras.

En 2001, el Comité DESC reiteró su Recomendación de 1995 en el sentido de instar al Estado colombiano para que el estatus de trabajadoras de las madres comunitarias sea regulado, y para que éstas tengan derecho a un salario mínimo⁴⁶.

541. El argumento del Gobierno para no cumplir ha sido que el programa de madres comunitarias funciona como un “modelo de corresponsabilidad social que busca la participación de la comunidad en la crianza y desarrollo de los menores”⁴⁷. Tal planteamiento va en detrimento de la valoración social del trabajo ejercido por las madres comunitarias, y traslada una responsabilidad del Estado de brindar los servicios de cuidado de la infancia hacia estas mujeres. Lo anterior, aún cuando las tareas realizadas por ellas son de suma responsabilidad: “en sus labores diarias, al cuidado de grupos de niños que pueden llegar a los 14, las 78.573 madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deben encargarse del cambio de pañales, la elaboración de las tres raciones diarias de alimentos que les dan a los pequeños y de velar por su bienestar e integridad”⁴⁸.

542. A pesar de las recomendaciones del Comité DESC en relación con la situación de discriminación contra las mujeres y la situación laboral de las madres comunitarias, el gobierno y la institución responsable, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), no han diseñado e implementado políticas dirigidas a atacar el problema y garantizar los derechos laborales de las 78.573 mujeres⁴⁹.

543. Si bien se ha avanzado en el aumento de la bonificación de las madres comunitarias, producto de procesos de movilización de estas mujeres y sus agremiaciones, esta se mantiene inferior al salario mínimo legal.

45 Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y otras, ob. cit.

46 Cfr. Comité DESC, Observaciones finales 2001, ob. cit., párr. 35.

47 Cfr. Senadora Elsa Gladys Cifuentes. Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 182 de 2007 Senado por la cual se garantizan los derechos laborales y sociales de las madres comunitarias de Colombia, Gaceta del Congreso, núm. 136, Bogotá, Imprenta Nacional.

48 Diario El Tiempo, edición electrónica, “Incrementan \$100 mil de bonificación a madres comunitarias, pero su salario no llega al mínimo. Abril 14 de 2008. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4098546> [Fecha de consulta: 1 de agosto de 2008].

49 Aportes de Cladem, Tribunal de Mujeres y DESC, ILSA y de la Mesa Nacional de Negociación de las Madres Comunitarias (en la que participan organizaciones como Sintracihobi, ADDHIP, Amcolombia, Ustrahbin).

Año	Valor tiempo completo	Valor medio tiempo	Valor fami de 24	Incremento porcentual
	madre / mes	madre / mes	madre / mes	
2002	143.130	119.340	109.956	
2003	153.270	127.530	117.468	7.1%
2004	161.070	133.770	123.348	5.1%
2005	168.480	139.620	128.904	4.6%
2006	185.250	153.660	141.792	10.0%
2007	200.070	166.140	153.132	10.0%
2008	300.300	214.110	184.596	50.1%

Tabla 2. Aumento de la bonificación de las madres comunitarias, 2002-2008⁵⁰

50 Documento ICBF, Hogares Comunitarios de Bienestar, 20 años construyendo amor, Bogotá, abril 14 de 2008.

51 Artículo 3 del Decreto Reglamentario 1340 de 1995.

52 Senadora Elsa Gladys Cifuentes, ob. cit.

53 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%).

544. Como se observa en la tabla 2, el trabajo de la madre comunitaria es valorado muy por debajo del salario mínimo, cuando su dedicación al cuidado de los niños y las niñas requiere de alta responsabilidad, en unas jornadas laborales de más de 8 horas diarias.

545. Algunas de las razones que alega el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para no reconocer los derechos laborales de las madres comunitarias están relacionadas con el tipo de vinculación que tienen estas mujeres a los programas: “la vinculación de las madres comunitarias, así como las demás personas y organismos de la comunidad que participen en el programa de Hogares de Bienestar mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto su obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia”⁵¹.

546. Se dice adicionalmente que el ICBF tiene un gran déficit presupuestal por lo cual reconocer las obligaciones laborales con las madres comunitarias “podría alterar y afectar gravemente el fisco nacional”⁵². Esta crisis económica está ligada al achicamiento de la fuente principal de recursos del ICBF: los aportes parafiscales⁵³. Por un lado, la evasión de las empresas en el pago de estos aportes y, por otro, la reforma laboral que impulsó el actual gobierno y que motivó a

los empresarios a generar empleo sin que tengan que pagar los parafiscales. El resultado: menos recursos para inversión social. El incremento del presupuesto del ICBF en el año 2003 fue de menos del 7%, el del 2008 del 16%, similar al del año 2007. Las consecuencias directas del déficit presupuestal han sido: la baja bonificación pagada a las madres comunitarias en contradicción con los estándares que mandan los derechos laborales, como ya se detalló; el cierre de hogares comunitarios; la disminución de la cobertura de los programas de atención a la infancia y la permanencia de deficientes condiciones para la nutrición; el cuidado de los niños y las niñas, y el trabajo pedagógico.

547. En relación con el cierre de hogares comunitarios⁵⁴, en el año 2003 había 43.444 hogares tradicionales de tiempo completo y 17.732 de medio tiempo. Para el año 2004, los primeros se redujeron a 42.905 y los segundos a 17.601. El cierre de 670 hogares en un año implicó una disminución en cobertura de 8.710 niños y niñas que ya no son atendidos en esta modalidad⁵⁵.

548. En relación con el derecho de la seguridad social para las madres comunitarias los avances son precarios. Según información del ICBF, las madres comunitarias y jardineras presentan el siguiente cuadro de acceso a los beneficios del Sistema de Seguridad Social en salud: de las cerca de 78 mil mujeres madres comunitarias, 26.000 se encuentran afiliadas al Régimen Especial de Seguridad Social; 9.440 se encuentran afiliadas al Régimen Contributivo; 37.000 se encuentran afiliadas al Régimen Subsidiado, y 14.187 no están afiliadas a ninguno de los regímenes anteriores. En relación al Sistema de Seguridad Social en Pensión, solamente 6.385 madres comunitarias están afiliadas al régimen de pensiones.

549. Si bien es cierto que, producto de la movilización del movimiento social de madres comunitarias, se ha avanzado en la conquista y reivindicación de algunos derechos, por ejemplo, a la seguridad social en salud para ellas y su núcleo familiar, Ley 509 de 1999, modificada por la Ley 1023 de 2006, poco o nada se ha logrado en materia del reconocimiento por parte del Estado y las instituciones públicas responsables de los derechos laborales de las madres comunitarias y de otros derechos como la vivienda y la educación de las mujeres vinculadas a estos programas.

550. Lo que tenemos hoy, como logros desde la perspectiva del ICBF, es una política de subsidios (Fondo de Solidaridad Pensional, Fondo de Ahorro y Vivienda, Programas de alfabetización), que en todo caso no son suficientes para que las mujeres, niños y niñas vivan en condiciones dignas y se remuevan las causas de la discriminación por razones de género. Se trata más bien de políticas focalizadas con que el Estado y el gobierno actual pretenden simular su ineficacia y desinterés en materia de inversión social y de satisfacción de los derechos consagrados en el Pidesc y en la Constitución Política.

551. La nueva política social del actual gobierno se caracteriza por una serie de subsidios dirigidos a diferentes grupos de población en situación de pobreza o pobreza extrema. Con esta política el gobierno pretende reducir la pobreza de 46

⁵⁴ Estos Hogares Comunitarios funcionan en las casas de las madres comunitarias en todo el país; generalmente se encuentran ubicados en sectores pobres y atienden, cada uno, en promedio a 13 niños y niñas (entre los dos y los siete años de edad), además de otra población beneficiaria como madres lactantes y gestantes (hogares FAMI). Otras modalidades funcionan en espacios comunitarios (Casas Vecinales) y en instalaciones construidas por el Estado pero administradas por asociaciones comunitarias (Hogares Múltiples).

⁵⁵ Ciertamente hay que anotar que en el 2004 hubo un leve incremento de mujeres trabajando en la modalidad de Hogares Múltiples, pero a la vez disminución de madres comunitarias en las otras modalidades.

a 39% entre 2006 y 2010, sin alterar las causas que originan la exclusión socio-económica, recurriendo apenas a soluciones paliativas.

552. Estas políticas de subsidios focalizados y condicionados están centradas en la familia como eje de intervención. Se expresan en programas de corte asistencialista como Familias en Acción, Familias Guardabosques, banca de las oportunidades, programas de empleo y generación de ingresos, de vivienda y salud para las mujeres en situación de desplazamiento, entre otros, que forman parte integral de la política de la seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, y se articulan dentro de la estrategia denominada Red de Protección Social para la superación de la pobreza extrema (Juntos).

553. En esta lógica es en la que el ICBF concibe los programas sociales para las madres comunitarias: estimular el ahorro para compra o mejoramiento de vivienda a través del Fondo Nacional del Ahorro, acceso al Fondo de Solidaridad para subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones, y acceso al subsidio de la subcuenta de Subsistencia, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional.

554. Estas políticas de subsidios van en contravía de los DESC, de los principios de universalización de la salud, de la pensión y del empleo. Profundizan la pobreza, la exclusión y la discriminación, con efectos desproporcionados en las mujeres, pues con estos programas no se solucionan los problemas que tienen las mujeres al asumir las cargas del cuidado en las familias, debido a que los programas no reconocen a las mujeres como titulares de derechos ni su exigencia de llevar una vida libre de violencias.

555. El enfoque de asistencia y/o de protección refuerza el estereotipo que considera a las mujeres como población “vulnerable”, debilitando su derecho para decidir autónomamente, y desde este punto de vista, ninguno de los programas asistencialistas que se dirigen hacia ellas son aceptables ni adecuados. Tampoco permiten la democratización de la familia, y renaturalizan y exacerban el rol social que la cultura patriarcal les ha asignado a las mujeres.

556. En el caso de Familias en Acción, el programa hace que las mujeres sean responsables de lo que sucede en las familias como “cuidadoras esenciales”, y no permite avanzar en un enfoque de políticas basadas en los derechos de las mujeres, reconocidos ampliamente en los tratados internacionales. Aparentemente, facilita la asistencia de los hijos e hijas para su escolarización y alimentación, pero en la medida en que el programa no se combina con políticas de productividad y generación de empleo para los hogares, se convierten en políticas transitorias, sin el impacto que se busca dentro de los criterios de desarrollo humano sostenible.

557. El proceso de la formulación de las políticas ha prescindido de la participación de las mujeres como actoras sociales. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) ha promovido una especie de “participación” en

sus programas sin una agenda propia de las mujeres y sin la posibilidad de incidir en el diseño y la evaluación de los mismos; la concepción y la forma en que se implementan los programas no tienen un enfoque de derechos ni responden a las necesidades estratégicas de las mujeres. La Consejería no ha hecho seguimiento a temas claves como la reforma laboral, la reforma política, la Ley de Justicia y Paz, la ley de víctimas, la negociación del TLC con Estados Unidos, etc., para por lo menos dimensionar los impactos que estas iniciativas legislativas han tenido y/o tendrán en los derechos de las mujeres.

Derecho sexuales y reproductivos (artículo 12 del Pidesc)

558. Según la información de la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS)⁵⁶, las adolescentes presentaron una tasa de 90 nacimientos por mil mujeres. Con relación al año 2000, la fecundidad adolescente en la zona urbana presentó un incremento de 71 a 79 nacimientos por mil, en tanto que en la zona rural se redujo levemente de 134 a 128 nacimientos por mil mujeres⁵⁷. Asimismo, se encontró que una de cada cinco mujeres de 15 a 19 años ha estado alguna vez embarazada, 16% ya son madres, y 4% está esperando su primer hijo. Estos indicadores no son muy diferentes a los calculados para el año 2000. Por otra parte, según cifras del DANE, la tasa de mortalidad por cáncer de seno aumentó de un 7,2 a un 8,58% entre 2000 y 2005, y la tasa de mortalidad por cáncer de útero presentó una disminución poco significativa pasando de 10,05 a 9,7%.

559. La Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) de 2005, reveló que el 19% de las madres gestantes presentaron bajo peso; el 16,1% de las mujeres entre los 13 y los 49 años presentó falta de hierro; el 32% tenía anemia, con una relevancia significativa de las mujeres de la Costa Atlántica, quienes la tenían en un 56,9%. De las madres gestantes entre 13 y 49 años, el 41,1% presentó deficiencia de hierro y el 44,7% anemia. Las mujeres del nivel 1 del Sisben⁵⁸ padecían esta condición en una proporción significativa respecto a los demás grupos, con 37,8% frente a 22,1% de las de Sisben 4, 5 y 6.

Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del Pidesc)

560. En el sistema de educativo persisten patrones culturales sexistas, discriminatorios que no son analizados ni evaluados por los diferentes entes partícipes de los procesos educativos. No existen sistemas adecuados de seguimiento y evaluación, en especial sobre la calidad y la equidad con perspectiva de género⁵⁹. En educación superior, a pesar de los logros obtenidos por las mujeres, el acceso a programas doctorales sigue siendo altamente inequitativo. Según el Observatorio Colombiano para la Ciencia y la Tecnología, en el 2004 había 4.780 investigadoras y 7.971 investigadores. En los últimos años, la participación de la mujer en el número de graduados/as en estudios de doctorado ha superado el 30%⁶⁰. Así mismo, a pesar de que las mujeres están presentes en casi el 90% de los grupos de investigación, en un porcentaje representativo sólo participan como auxiliares de investigación⁶¹.

56 La encuesta evidencia que son las mujeres jóvenes quienes tienen más dificultades para controlar su fecundidad, para ejercer sus derechos, y para recibir información oportuna y adecuada sobre la salud sexual y reproductiva.

57 Profamilia, ob. cit.

58 El Sisben es el Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales. Esta es una herramienta de identificación que organiza a las personas según su condición socioeconómica, lo que permite la selección de beneficiarios y beneficiarias de los programas sociales que maneja el Estado. Si una persona ha sido identificada como potencial beneficiario, es decir, que fue ubicada entre los niveles 1 y 3, podrá acceder a los subsidios que otorga el Estado a través de los diferentes programas y de acuerdo con la reglamentación de cada uno de ellos. Extractado de <http://www.sisben.gov.co/>

59 Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y otras, ob. cit., p. 12.

60 Portafolio.com.co, junio 7 de 2008.

61 Doris Olaya, La creciente participación de la mujer en la investigación en ciencia y tecnología a finales de la última década, en Colombia, Ciencia y Tecnología. Ciencia y Género, vol. 21, núm. 1, enero-marzo de 2003, Bogotá, Colciencias, 2003, p. 17.

62 El artículo 10 del Protocolo dice que "Todo Estado parte podrá, al momento de la firma o ratificación del presente Protocolo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8 y 9". De 91 países que han ratificado el Protocolo, sólo 3 más han hecho uso de esta facultad (Bangladesh, Bélgica y Cuba).

63 Las declaraciones interpretativas representan una declaración unilateral de un Estado o de una organización internacional que tiene por objeto aclarar el sentido en que se suscriben las disposiciones de un tratado, sin que se contrarie el objetivo original.

64 "Artículo 51. Tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación".

5. EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)

561. Este Protocolo, incorporado a la legislación colombiana mediante la Ley 984 de 2005, ha sido un paso importante para el cumplimiento parcial de una de las recomendaciones de la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer. No obstante, el Gobierno colombiano, ejerciendo la facultad establecida en su artículo 10, desconoce la competencia del Comité de verificación de este tratado⁶², lo cual impide que frente a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos de las mujeres, el Estado colombiano sea sometido a una investigación por parte de este órgano, y evita que sea destinatario de recomendaciones concretas derivadas de la respectiva investigación.

562. Adicionalmente, realizó declaraciones interpretativas⁶⁴ de su artículo 51, al señalar que las medidas provisionales referidas en el artículo excluyen aquellas que impliquen la efectividad inmediata de los DESC, "los cuales se aplicarán de acuerdo con la naturaleza progresiva de estos derechos". Esto desconoce que hay obligaciones de inmediato cumplimiento en materia de DESC, y limita el derecho a la reparación integral de las víctimas, dado que la integralidad incluye, por supuesto, compromisos en esta materia.

563. En todo caso, el establecimiento de esas restricciones a la aplicación del Protocolo, si bien denota por parte del Gobierno colombiano una intención de restringir sus responsabilidades frente a la población femenina, en ninguna medida logra limitar sus obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación a las mujeres víctimas de violencia.

CONCLUSIONES

564. Tal como se señaló, se observa un retroceso en materia de garantía integral de derechos, lo cual es agravado por el impacto que en la vida de las mujeres tiene el conflicto armado. La desprotección estatal hacia las mujeres, y la existencia de desigualdades alarmantes en la población femenina según su edad, condición socioeconómica, etnia y orientación sexual, constituyen un obstáculo para el goce pleno de los DESC. Las obligaciones contraídas por el Estado en el PIDESC, y las recomendaciones hechas por el Comité no son prioridad en las políticas públicas gubernamentales.

565. Se hace necesario que el Comité DESC insista en el cumplimiento de las Recomendaciones formuladas en 1995 y 2001, en particular en lo que tiene que ver con la laboralización de las madres comunitarias y la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres. Sería importante que el Comité DESC señalara que las políticas públicas que se diseñen e implementen tengan especial énfasis en las mujeres, con el objeto de reducir la discriminación, promover la inclusión social e incidir en la prevención de todo tipo de violencias contra la mujer.

CAPÍTULO X

NIÑOS Y NIÑAS

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.¹

1. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

566. En su examen periódico del IV Informe del Estado colombiano sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), el Comité DESC hizo realizó dos recomendaciones² con relación a la niñez:

40. El Comité insta al Estado parte a que tome medidas efectivas para fortalecer las leyes sobre trabajo infantil y mejorar los mecanismos de monitoreo para asegurar que esas leyes sean aplicadas y proteger a los niños de la explotación económica. A este respecto, el Comité insta al Estado parte a que ratifique el Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil.

41. El Comité llama al Estado parte a tomar urgentemente, medidas para enfrentar el problema de los niños de la calle y de los niños afectados por el conflicto armado, y prevenir y desalentar a los niños a tomar las armas.

567. Como se verá en adelante, las razones de preocupación que motivaron estas recomendaciones de parte del Comité DESC persisten para el periodo 2000-2008. A pesar de la adopción de la Ley de Infancia y Adolescencia –que derogó el anterior Código del Menor–, de la Ley 1098 de 2006³, y algunos programas especiales adoptados por el Estado colombiano para la atención de algunas de las situaciones que generan violaciones de los derechos de la niñez y la juventud, el nivel de respuesta sigue siendo contingente y no alcanza a remover de fondo las causas que las provocan.

568. Durante este periodo, otros órganos del Sistema de Naciones Unidas han registrado graves situaciones de vulneración de los derechos de niños y niñas. Es así como en visita realizada al país, la Relatora de Naciones Unidas para el derecho a la educación indicó en su informe que tras 36 años de haber sido ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) por el Estado de Colombia, “la educación no es aún ni gratuita ni uni-

¹ Convención de los Derechos del Niño, artículo 19.

² Comité DESC, Observaciones finales, 2001, ob. cit.

³ Es de advertir, que existen serias falencias en el desarrollo de este Código, particularmente en el tema del sistema de responsabilidad penal de adolescentes, cuya implementación se inició durante el 2007.

4 Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomaševski, Misión a Colombia, ob. cit., párr. 12.

5 Informe del Relator Especial Rodolfo Stavenhagen, Misión a Colombia, ob. cit., párrs. 35, 70.

6 Comité de los Derechos del Niño, 42° período de sesiones. Examen de los Informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones Finales – Colombia. UN Doc. CRC/C/CO/CO3, 8 de junio de 2006.

7 Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos sobre Colombia 2007, A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, párr. 73.

8 Cfr. Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos sobre Colombia 2006, A/HRC/4/48, 5 de marzo de 2007, párrs. 72-75.

9 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales, ob. cit., párr. 48.

10 Disponible en <http://www.defensoria.gov.co>.

11 Quienes posteriormente, a través de la Resolución 1436 del 23 de marzo de 2007, del Registrador Nacional del Estado Civil, están facultados para continuar de manera compartida con los registradores especiales, auxiliares y municipales del Estado Civil, la prestación del servicio de registro civil.

versalizada⁴”; el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas reseñó los graves casos de desnutrición de niños y niñas indígenas⁵; y, en junio de 2006, el Comité de los Derechos del Niño –en adelante el CDN–, presentó sus observaciones y formuló una serie de recomendaciones al Estado colombiano, tanto en materia de derechos civiles y políticos, como en derechos económicos, sociales y culturales de la niñez y la adolescencia en el país⁶.

569. A estas recomendaciones se suman otros escenarios de preocupación que han sido registrados por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, referidos la situación de niños y niñas en el marco del conflicto armado puesto que “se siguen registrando casos de niños y niñas gravemente afectados por minas antipersonales, actos de violencia sexual, ataques indiscriminados y actos de terrorismo⁷”, “homicidios”, “reclutamiento de menores”, y empleo de niños como informantes del Ejército⁸.

570. A continuación se presentará una mirada general sobre la situación de los derechos de niños y niñas en Colombia, tratando de identificar aspectos nodales de la política pública a favor de la niñez, sobre los cuales debería intervenir para avanzar en la satisfacción integral de sus derechos.

2. SITUACIÓN DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE NIÑOS Y NIÑAS

Derecho a la identidad

571. El reconocimiento del derecho a la identidad, a través del registro de nacimiento, implica la incorporación de las niñas y los niños como sujetos de derecho dentro de un Estado, y la posibilidad de acceso a un conjunto de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, en particular la salud y la educación. Es de advertir, que el Comité de los Derechos del Niño señaló su preocupación porque “el 20% de todos los niños colombianos continúen careciendo de partida de nacimiento, especialmente en zonas rurales y entre las poblaciones afrocolombianas e indígenas”⁹.

572. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación dieron a conocer en el 2006 que de 940.000 nacimientos al año, 150.000 niños y niñas no son registrados, y que cerca de 20 de cada 100 carecen de Registro civil, dificultando así el acceso a la protección y garantía de sus derechos por parte del Estado¹⁰. Con base en la Encuesta de Demografía y Salud, en el año 2005 la cobertura de registro civil llegó a 90,2%, lo que representa un aumento significativo en relación con la cobertura del 73,6% en el año 2000; sin embargo, existen grandes disparidades geográficas, ya que faltan por registrar 6,6% de los niños y niñas en las zonas urbanas, y 16,6% en las zonas rurales.

573. Lo anterior obligó a la expedición de la Ley 962 de 2005, con la que se dispuso que la Registraduría Nacional del Estado Civil autorizara de manera excepcional y fundadamente a los notarios¹¹, a los alcaldes municipales, a los corregidores

e inspectores de policía, a los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas, para llevar el registro del estado civil. Sin embargo, los obstáculos se mantienen debido a que el proceso de modernización de la Registraduría está incompleto, y en varios lugares del país no se cuenta con registro en línea o la inscripción de registros locales en la base de datos nacional; existen razones económicas que impiden a los padres dirigirse al Registro Civil, y el marco jurídico aún exige la inscripción en el lugar de nacimiento, lo cual es muy difícil para personas en situación de desplazamiento forzado.

574. Con respecto a esto último, la Corte Constitucional determinó, a través del Auto 251 de 2008 –de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 sobre el estado de cosas inconstitucional frente a la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia–¹², que el no reconocimiento del derecho a la identidad de las niñas y los niños en situación de desplazamiento forzado, entendido éste como la falta de registro civil o de documentos de identidad de una proporción significativa de la población menor de 18 años en situación de desplazamiento forzado, constituye un factor de invisibilidad de su situación y, por ende, una vulneración a sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política (arts. 14 y 44) y el Derecho Internacional (art. 7-1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y el Principio Rector 20 sobre Desplazamientos Internos).

575. Advirtió que no era claro que la Registraduría General de la Nación estuviese otorgando preferencia por su situación de vulnerabilidad a los menores de edad en situación de desplazamiento forzado en los trámites de entrega de documentos de identidad, y que no existe ningún elemento que permita identificar la prestación de un servicio diferencial a la población desplazada, haciendo énfasis en la atención de niños, niñas y adolescentes. Lo anterior se reflejó de igual manera en las cifras que citó de la Encuesta Nacional de Verificación de 2008, en la que hace referencia a cómo “los niños menores de 7 años de edad inscritos en el RUPD se encuentra un porte casi universal del registro civil (99,1%), mientras que para menores que están entre 7 y 17 años de edad el cubrimiento baja sustancialmente al 69,3%, casi treinta puntos porcentuales de diferencia”¹³.

576. Frente a lo anterior, resulta vital lograr la descentralización, el mejoramiento y la flexibilización de los procesos administrativos y las actividades de la Registraduría Nacional, y una adaptación de las leyes a las realidades del conflicto armado interno que vive el país, al tiempo que articular acciones de promoción y divulgación (campañas de registro), especialmente en zonas rurales y sectores marginales del país. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “es deber del [Estado] implementar mecanismos que permitan a toda persona obtener el registro de su nacimiento u otros documentos de identificación, resguardando que estos procesos, en todos sus niveles, sean accesibles jurídica y geográficamente, para hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica”¹⁴.

¹² Corte Constitucional, Auto 251/08, Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión, octubre 6 de 2008.

¹³ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Encuesta Nacional de Verificación. Informe presentado a la Corte Constitucional, febrero de 2008.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, sentencia del 8 de septiembre de 2005, párr. 22.

15 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Foresis -Datos para la vida-, 2007. Disponible en <http://www.medicinalegal.gov.co/drip/for2007.html>

16 Cfr. Comité de derechos del niño, ob. cit.

17 Este instrumento entró en vigor para Colombia el 3 de septiembre de 2004.

18 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Oficio 0043635/AUV 12100 del 28 de abril de 2009, dirigido a Humanidad Vigente Corporación Jurídica. Archivo interno.

Derecho a la protección

577. A pesar del importante subregistro, se puede resaltar que durante el año 2007 se registraron un total de 77.745 denuncias por violencia doméstica, de las cuales 13.913 corresponden a eventos de maltrato a la niñez, es decir, el equivalente a un 18% del total de casos¹⁵. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación han señalado que en Colombia la presencia del padre es muy limitada, al punto que para el año 2003, se recibieron 60.000 denuncias por inasistencia alimentaria, para el año 2004 se registraron 27.729 procesos penales (de inasistencia alimentaria y de violencia), y de enero a noviembre de 2005, se recibieron 73.009 denuncias penales por estos mismos delitos. Según datos del Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para el 2007 se reportaron 20.273 casos de violencia sexual, de ellos un 85% relacionado con niños y niñas menores de 18 años.

578. Con relación a ello, el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado que refuerce los mecanismos para controlar los casos de violencia, maltrato, abuso sexual, descuido o explotación en los hogares, ámbitos educativos, instituciones y comunidades; que garantice el acceso de las víctimas a programas de apoyo y recuperación psicosocial y otras formas de reintegración¹⁶.

Explotación sexual comercial

579. A través de la Ley 800 de 2003, el Estado colombiano ratificó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres, niñas y niños¹⁷, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Posteriormente, a través de la Ley 985 de 2005, fue elevado a rango legal el Comité interinstitucional para la lucha contra la trata de personas, organismo consultivo del gobierno nacional y coordinador de las acciones que desarrolla el Estado para la lucha en contra de la trata de personas.

580. A través de un proceso “liderado por el ICBF como coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Ministerio de la Protección Social y la Procuraduría Delegada para la Defensa y la Familia, con la participación del nivel nacional, departamental, organizaciones públicas y privadas, de la sociedad civil y en alianza con organismos de cooperación internacional”¹⁸, en el año 2006 se formuló el “Plan de acción nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes 2006-2011”. Este indica que cada entidad del Estado y cada ente territorial deberá incluir alternativas de solución en sus planes de desarrollo y destinar asignaciones presupuestales y de recurso humano suficientes para la prevención y erradicación de la problemática.

581. Sin embargo, la asignación de recursos no ha sido suficiente para su ejecución, por lo que en el momento es prácticamente inoperante, al tiempo que aumentan los casos de explotación sexual de niños y niñas. Según el Informe complemen-

tario presentado al CDN por varias organizaciones de la sociedad civil, existen 35.000 niñas, niños y adolescentes explotados sexualmente. Si bien es muy difícil establecer el número absoluto, ONG que estudian el tema consideran que son muchos más vinculados a explotación en prostitución, turismo sexual (en solo la ciudad de Cartagena hay más de 1.000 niñas utilizadas en el turismo sexual), pornografía infantil, trata con fines sexuales (Colombia es el segundo país en el mundo en trata de personas), matrimonios serviles y utilización sexual de niños, niñas y adolescentes por los actores armados¹⁹.

Situación de niños y niñas en el conflicto armado

582. A pesar de que Colombia ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados²⁰, y firmó en febrero de 2007 los Compromisos y Principios de París, se siguen presentando numerosos casos de niños y niñas que toman parte en las hostilidades. Aunque no existen cifras unificadas, esta participación se estima en un número que oscila entre 7.000²¹ y 14.000²², con una edad promedio de reclutamiento de 13,8 años²³. Se ha establecido incluso que, por lo menos, uno de cada cuatro combatientes es menor de edad²⁴ y, en algunos casos, se ha determinado que pueden llegar a ser hasta el 30% de las unidades armadas²⁵.

583. No obstante el debilitamiento de los distintos grupos guerrilleros aducido por el Gobierno nacional, y el proceso de negociación con los grupos paramilitares, la situación, lejos de reducirse, ha empeorado. Por un lado, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) continúan esta práctica –considerada como crimen de guerra y una infracción al Derecho Internacional Humanitario (DIH)—²⁶; por el otro, los llamados nuevos grupos paramilitares han incrementado el reclutamiento en zonas como el Urabá antioqueño, Medellín, la costa Atlántica y los departamentos del suroccidente colombiano²⁷. De especial preocupación resulta el hecho de que a través del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, desde el año 2007 a noviembre de 2008, se han proferido más de 90 Informes de Riesgo dentro de los cuáles se consigna la preocupación por las acciones de reclutamiento forzado que están siendo llevadas a cabo en el país²⁸.

584. Adicionalmente, aunque la Fuerza Pública no recluta formalmente personas menores de 18 años, existe una amplia evidencia de formas de vinculación indirecta de niñas y niños, entre éstas, el uso en labores de inteligencia²⁹, prácticas sobre las cuales el Comité de Derechos del Niño señaló una enorme preocupación, pues los pone en un grave riesgo ante los grupos combatientes, además de ser un acto contrario al DIH, en particular, al principio de distinción³⁰. Lo mismo fue señalado por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), quien aseguró que “el irrespeto de esos principios [de DIH] es también atribuido a miembros del Ejército por la utilización de niños [y niñas] como informantes”³¹.

19 Observatorio sobre Infancia, Plan Internacional y Visión Mundial, Colombia en deuda con su infancia: informe complementario al informe de Estado Colombiano al Comité de Derechos del niño 1998-2003, Bogotá, 2006.

20 Aprobado por la Ley 833 de 2003, y ratificado oficialmente el 25 de mayo de 2005.

21 Unicef, La niñez Colombiana en cifras, Bogotá, 2002, p. 42.

22 Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, documento E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, párr. 45.

23 Defensoría del Pueblo, Informe sobre los derechos humanos de la niñez en Colombia durante el año 2001, Bogotá, marzo de 2002, pp. 22-25.

24 Human Rights Watch, You 'll learn to cry, child combatants in Colombia, septiembre de 2003. Disponible en <http://www.hrw.org/reports/2003/colombia0903/colombia0903.pdf>

25 *Ibid.*, p. 15

26 Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General relativo a los niños y los conflictos armados, A/62/609-S/2007/757, 21 de diciembre de 2007, párr. 114.

27 *Ibid.*, para. 116

28 Al respecto véase Defensoría del Pueblo, Campaña Humanitaria: No más niñez y adolescencia reclutadas. Disponible en <http://www.defensoria.gov.co>

29 Véase entre otras fuentes, Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ob. cit., párr. 115; Procuraduría General de la Nación, La zona de rehabilitación y consolidación de Arauca: Informe Especial, Bogotá, 2003; Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Ceji), Informe sobre la situación de niños, niñas y jóvenes vinculados al conflicto armado en Colombia: falencias en el proceso de desvinculación de niños, niñas y jóvenes de los grupos paramilitares. Presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., julio de 2007.

30 Comité de los Derechos del Niño, ob. cit.

31 Naciones Unidas, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, documento E/CN.4/2006/9, párr. 68.

32 Defensoría del Pueblo, Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos, p. 24.

33 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Oficio 030558, de 15 de julio de 2007, dirigido a la Corporación Colectiva de Abogados, José Alvear Restrepo, archivo interno.

34 Human Rights Watch, You 'll learn to cry, child combatants in Colombia, septiembre de 2003, p. 16.

35 Esta misma preocupación la comparte el Ministerio Público. Al respecto, véase Procuraduría General de la Nación, "Seguimiento a políticas públicas de desmovilización y reinserción", Bogotá, Colombia, junio de 2006, tomo II, p. 31.

36 Cfr. Informe sobre la situación de niños, niñas y jóvenes vinculados al conflicto armado en Colombia: falencias en el proceso de desvinculación de niños, niñas y jóvenes de los grupos paramilitares. Presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., julio de 2007.

37 Defensoría del Pueblo, Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos, Bogotá, enero de 2007, capítulo II, p. 21.

38 Humanidad Vigente, ¿Dónde están los niños y las niñas reclutados y reclutadas por la estrategia paramilitar?, Revista Comunidad núm. 6, abril de 2009.

39 Procuraduría General de la Nación, División de Registro y Control y Correspondencia, Oficio DRC 2860, de 4 de septiembre de 2008, dirigido a Humanidad Vigente.

Proceso de desvinculación

585. La Defensoría del Pueblo expresó "que no se ha diseñado hasta el momento una política pública integral, intersectorial, permanente y sostenida para la atención de la niñez víctima del conflicto armado"³².

586. Respecto del proceso de negociación con los grupos paramilitares, si bien la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) establece en su artículo 10.3 la obligación de entregar a todas las niñas y los niños reclutados so pena de no acceder a los beneficios jurídicos que esta norma contiene, el compromiso no se ha cumplido. De noviembre de 1999 a junio de 2008, se han desvinculado alrededor de 1.039 niñas y niños de las AUC (500 en el marco de las ceremonias colectivas)³³. Teniendo en cuenta que se calcula que al final de las desmovilizaciones se entregaron casi 40.000 personas, y se calculaba que del 20 al 30% de las unidades militares eran conformadas por niñas y niños³⁴, ¿dónde está la gran mayoría?³⁵.

587. Al respecto surgieron diferentes hipótesis³⁶. La primera, que hubieran sido sustraídas y sustraídos de las desmovilizaciones colectivas y enviados a otras zonas del país donde operan otros grupos paramilitares, que no hicieron parte de la negociación con el Gobierno o que se han rearmado. La segunda, que hayan sido puestas y puestos en libertad y entregadas y entregados directamente a sus familias, o dejados en sus comunidades de origen, impidiendo que recibieran la atención especializada.

588. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo señaló:

Los grupos armados ilegales no estarían cumpliendo con su obligación de entregar a los menores de edad en el proceso de desmovilización. Este comportamiento de los grupos armados al margen de la ley estaría privando de la atención y el restablecimiento de derechos a la población de menores de edad afectada por el reclutamiento; pues en muchos casos, simplemente se está devolviendo a sus regiones o en el mejor de los casos a sus familias³⁷.

589. Sin embargo, el 25 de agosto de 2008, el ex comandante del Bloque Elmer Cárdenas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Freddy Rendón Herrera, alias "El Alemán", en audiencia de versión libre indicó que el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, le había sugerido, al igual que a otros comandantes de las AUC, que sacara a escondidas a los menores a fin de no perjudicar el proceso de desmovilización. El Alto Comisionado negó en un comunicado público lo afirmado, reconociendo solamente las falencias frente al no emprendimiento de un estudio claro sobre el número de menores vinculados a las AUC³⁸. A la fecha, se tiene conocimiento de que la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa adelanta una investigación preliminar bajo el radicado No. 013-174308-2008, en contra del funcionario, por la negligencia en lo relacionado con la desvinculación de menores en el "proceso de desmovilización"³⁹.

3. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE NIÑOS Y NIÑAS

Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11 del Pidesc)

590. Si bien este derecho incluye los derechos a la más amplia protección y asistencia posibles a la familia, al vestido, a la vivienda y a la alimentación, para efectos del presente informe nos limitaremos a hacer referencia a este último⁴⁰, conforme a la preocupación manifestada por el CND.

591. Un indicador central del nivel de vida de la población lo constituye el nivel de nutrición de los menores de cinco años⁴¹. La desnutrición tiene efectos negativos sobre el rendimiento escolar, el desarrollo físico y cognitivo, las posibilidades de generación de ingresos en la edad adulta, y sobre los niveles de mortalidad. En 2005, el 12,1% del total de menores de cinco años del país presentó desnutrición crónica o retardo en el crecimiento⁴². Este hecho se relaciona con la situación de exclusión y pobreza. Así, mientras el porcentaje de desnutrición total entre los menores pertenecientes al nivel más bajo de riqueza, es de 19,8%, la proporción entre el nivel más alto de riqueza no alcanza el 1%⁴³. Entre los menores de 5 años, el 1,8% padeció durante 2005 desnutrición aguda o emaciación⁴⁴. Los niños y niñas más afectados por desnutrición crónica o por desnutrición aguda, son los menores de 3 años, periodo clave del desarrollo. Finalmente, la tasa de desnutrición global en la que se combinan efectos de corto y largo plazo ascendió a 7% en 2005, presentándose niveles más altos en los departamentos de La Guajira con 15%, Boyacá y Córdoba, con tasas alrededor del 12%.

592. Con base en los resultados de las tres últimas Encuestas Nacionales de Demografía y Salud de 1995, 2000 y 2005, se observa que la situación de desnutrición aguda en menores de 5 años, entendida como peso para la talla (de la cual son responsables los programas asistenciales oficiales en gran medida), no muestra mejoras significativas en el comportamiento de los indicadores. Asimismo, la desnutrición global, entendida como la relación del peso para la edad de los niños y niñas menores de 5 años, muestra que luego de una leve disminución de 8,4 a 6,7%, vuelve a aumentar al 7%. La desnutrición crónica, si bien ha venido teniendo una leve disminución, presenta un nivel preocupante del 12,4%, con una clara diferencia entre la zona urbana y la zona rural (17,1%, frente a 9,5%). La situación nutricional de las minorías étnicas es crítica; durante el 2007, se presentaron cientos de muertes por desnutrición en estas comunidades, situación que fue denunciada por la prensa, pero frente a la cual el Estado no asume su responsabilidad.

40 Artículo 11-2 del Pidesc.

41 Algunas consideraciones son tomadas del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Obsan), Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Nutrición. Disponible en <http://www.unal.edu.co/obsan/>

42 Documento Conpes Social 109, Política pública nacional de primera infancia. Colombia por la primera infancia, Bogotá, D.C., 3 de diciembre de 2007. Baja Talla/Peso.

43 Ibid..

44 Ibid..

45 Unicef, Documento de Programa del País de Colombia, E/ICEF/2007/P/L.44, ob. cit., párr. 7.

46 Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia, "Aproximación a la condición de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco. Junio de 2007". Informe presentado por Plan Internacional a la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007.

47 Corte Constitucional, Auto 251/08, cit., p. 139.

48 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Documento de Programa del País de Colombia, E/ICEF/2007/P/L.44, ob. cit., párr. 14.

49 Corte Constitucional, Auto 251/08, cit.

593. De acuerdo con cifras de Unicef, un 16% de los adolescentes del país presenta retraso en el crecimiento, y un 7% presenta bajo peso. La situación nutricional de la infancia rural, indígena y desplazada, y especialmente las niñas, se encuentra muy por debajo del promedio nacional⁴⁵.

594. El citado Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional indicó que el hambre y la desnutrición en niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, eran factores sobresalientes en su vida cotidiana y, por ende, son unos de los problemas transversales más profundos y apremiantes por resolver. La poca alimentación a la que pueden acceder es desbalanceada, primando los carbohidratos y azúcares, y estando ausentes las proteínas y minerales, con lo que existen altísimas deficiencias de nutrientes esenciales entre los menores de 18 años en condición de desplazamiento forzado.

595. De acuerdo con las cifras referidas en el Auto, el 23% de las mujeres embarazadas en situación de desplazamiento forzado tienen peso deficiente –proporción que cuadruplica la misma proporción entre la población vulnerable, la cual es de 5,5%–. Ello consecuentemente genera bajo peso en las y los bebés que nacen de estas madres: “Los recién nacidos de padres en situación de desplazamiento, presentan peso que por lo general está por debajo de la curva normal. Esta circunstancia no logra nivelarse por las condiciones de pobreza que debe enfrentar la población y por la imposibilidad de gestionar ingresos para asegurar una nutrición adecuada”⁴⁶.

596. Todo esto implica también retardo en el desarrollo psicológico y debilidad física que afectan los procesos educativos y de socialización de los menores:

*Para este momento del ciclo vital, la falta de una adecuada nutrición representa retrasos psicomotores algunas veces irreversibles, que afectan su desarrollo en todos los escenarios. En la escuela por ejemplo son niños que se perciben desmotivados con dificultades para concentrarse y aprender, es decir son niños y niñas cuyo desempeño escolar disminuye*⁴⁷.

Derecho al trabajo (artículos 6 y 7 del Pidesc)

597. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 definió que el Ministerio de la Protección Social debía asumir el compromiso frente a la reducción del trabajo infantil en el país. No obstante, Unicef reporta que en Colombia, “la tasa de trabajo infantil es de 8,9% para los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años; sin embargo, dentro de los adolescentes de 15 a 17 años esta tasa llega al 22,9%”⁴⁸. El 80% trabaja en el sector informal y 323.000 niños y niñas se encuentran trabajando en el servicio doméstico en hogares de terceros.

598. Entre el 20 y el 25% de la niñez trabajadora desempeña ocupaciones de alto riesgo. Este porcentaje sube a 70% en el sector agropecuario. Aproximadamente el 50% de los niños y niñas trabajadores de entre 12 y 13 años no recibe ingresos

directos, sino que tienen otro tipo de remuneración. En los casos en que los menores de 18 años reciben remuneración, su monto oscila entre 25 y 80% del salario mínimo legal diario. Solamente el 23% de los niños trabajadores tiene seguridad social, un gran porcentaje de ellos como beneficiarios, a través de la afiliación de algún familiar.

599. Estas cifras se ven exacerbadas en el caso de la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento forzado. Conforme a lo establecido en el Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional, las condiciones de precariedad económica de las familias en situación de desplazamiento forzado generan altos niveles de ingreso temprano de sus niñas, niños y adolescentes al mercado laboral informal, que se convierte en la única alternativa de subsistencia. Esto se origina porque: i) las familias y los grupos de cuidadores en situación de desplazamiento tienen un número mucho mayor de miembros que requieren satisfacer sus necesidades vitales, aunado a altos niveles de dependencia económica; ii) factores culturales toleran y favorecen el trabajo infantil, o iii) factores psicológicos de los propios menores, quienes al llegar a la edad escolar ya reportan altos niveles de conciencia sobre la situación económica de su familia, que les llevan a asumir como propias responsabilidades de sostenimiento material que no les corresponden.

600. La Corte también identificó como principales modalidades de inserción laboral de niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento, las ventas informales, el reciclaje de basuras y la mendicidad, así como el lavado de carros, el servicio doméstico y la recolección de desperdicios en las plazas de mercado para llevarlos como alimento a sus familias. Cuestiones que a su criterio repercuten en la salud y el bienestar de los menores, como en el desenvolvimiento apropiado de su proceso de educación.

601. Frente a esta situación, el CDN expresó su preocupación ante la gran dimensión de esta problemática, y ante el riesgo que corren muchas niñas y niños que realizan trabajos peligrosos o degradantes.

602. En 2008, se formuló la “Estrategia Nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador, 2008-2015”, y el Ministerio de la Protección Social reglamentó, a través de la Resolución 1677 del 16 de mayo de 2008, las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil, y se estableció la clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad. Esto marca un paso importante en el proceso que ha venido adoptando el país en términos de asumir la problemática de una manera integral; sin embargo, es necesario realizar mayores esfuerzos a nivel social para lograr disminuir los factores de riesgo económicos, sociales y culturales que hacen que los niños, las niñas y los adolescentes deban trabajar antes de la edad permitida (15 años, conforme a la Ley de Infancia y Adolescencia).

Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del Pidesc)

603. El país ha presentado disminución de los indicadores de mortalidad materna, neonatal e infantil. No obstante, persisten dramáticas diferencias entre regiones: los departamentos de Guainía y Chocó, con 40 y 32,8 por 1.000 nacidos vivos respectivamente, presentan tasas que son más del doble del promedio nacional. Las primeras causas de mortalidad continúan siendo los problemas perinatales, seguidos por las anomalías congénitas, las infecciones respiratorias agudas (IRA) y las enfermedades diarreicas (EDA). Por su parte, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud⁵⁰, muestra que cerca del 19% de las adolescentes entre 10 y 19 años ha tenido un embarazo, cifra que asciende al 30% en zonas marginales. El 16% son madres y el 4% espera un hijo.

604. Con respecto a la situación de la niñez y la adolescencia desplazada forzadamente, la Corte Constitucional ha indicado como esta población presenta altas tasas de morbilidad y mortalidad por enfermedades de la infancia que son prevenibles, con prevalencias mayores que las de la población vulnerable en los lugares de recepción, principalmente debido a las condiciones de pobreza en las que viven junto con sus familias –que se reflejan tanto en los bajos niveles de nutrición como en las condiciones insalubres en las que habitan–, y a la falta de acceso oportuno y adecuado a servicios básicos de salud. Estas enfermedades, que golpean con mayor severidad a bebés y niñas y niños menores de 2 años, las cataloga así: i) enfermedades gastrointestinales que frecuentemente evolucionan hacia cuadros de enfermedad diarreica aguda (EDA), ii) enfermedades respiratorias que frecuentemente evolucionan hacia cuadros de infección respiratoria aguda (IRA), iii) enfermedades dermatológicas, o iv) enfermedades virales y causadas por otros agentes patógenos prevenibles.

605. Esto obedece a las circunstancias de pobreza o miseria que afrontan las personas y familias desplazadas aunadas a serias deficiencias en la respuesta estatal, y que se centran en cuatro aspectos principales: i) las carencias nutricionales de los menores de edad; ii) las pésimas condiciones de su vivienda en términos de higiene, saneamiento básico, hacinamiento, entornos insalubres y falta de acceso a servicios públicos esenciales; iii) la falta de vestido y zapatos adecuados, implementos de aseo y hábitos de limpieza personales básicos, y iv) factores culturales y educativos presentes en las familias y los grupos de cuidadores.

606. En cuanto al acceso al esquema completo de vacunación, la Corte indicó que no existe claridad en cuanto a las cifras de cobertura reportadas por distintas organizaciones. Aunque se reconoce la existencia de campañas nacionales y locales de vacunación; el Tribunal destacó que el impacto real de éstas es desconocido por cuanto no existe un monitoreo cuidadoso de las actuaciones realizadas ni de la población efectivamente atendida.

607. Con respecto a la salud sexual y reproductiva de las niñas y adolescentes, se presentan deficiencias en la atención del embarazo adolescente⁵¹, de la salud

materno-infantil y la prevención de enfermedades de transmisión sexual (ETS). No existen programas o campañas de prevención o atención en salud oral para niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento forzado.

608. La Corte Constitucional advirtió que una proporción significativa de menores de edad desplazados no ha sido afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y que no existe un enfoque proactivo de prevención en salud entre niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento.

609. Según Unicef⁵², las cifras de VIH crecieron de 0,02% en 1998 a 0,7% en 2004, con más de 55.000 casos reportados entre 1983 y 2005. Ha sido estimada una prevalencia de 0,65% entre mujeres embarazadas (2005) y la transmisión de madre a hija o hijo es del 2%. La infección en jóvenes entre 15-24 años de edad ha ido creciendo: de 62 casos en 1989 a 706 casos en 2005. Entre 1990-2005, se reportaron 1.343 casos de infección en niños y niñas menores de 15, y se estima que alrededor de 4.000 niños y niñas viven con el VIH/SIDA. No existen datos confiables sobre la cantidad de niñas huérfanas y niños huérfanos debido al VIH/SIDA.

610. Alarmó al CDN el alto porcentaje de la población que no cuenta con servicios básicos, abastecimiento de agua potable y alcantarillado⁵³, situaciones que muestran la vulneración de los derechos de la niñez, y el riesgo de exposición de la población a condiciones de insalubridad, especialmente en las zonas rurales (según el Censo 2005 el 13,5% de los hogares no cuenta con acueducto y el 23,1% no cuenta con alcantarillado). Es necesario un esfuerzo del Gobierno para incrementar la cobertura de servicios públicos básicos, mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud, tanto de promoción y prevención, como de atención y rehabilitación, teniendo en cuenta que se tienen más de 10.000 muertes por año en menores de un año de edad por causas evitables.

Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del Pidesc)

611. A partir del Informe de Progreso Educativo en Colombia⁵⁴, se estima que poco más de un millón de niños, niñas y adolescentes no se encuentran vinculados al sistema educativo, principalmente los más pobres y los que viven en zonas rurales. Además, 7 de cada 100 personas mayores de 15 años no saben leer ni escribir, y los colombianos tienen 8,3 años promedio de educación, lo que significa que muchos no han terminado la básica secundaria.

612. Al igual que la reprobación, la deserción es alta: en el grado primero es de 8% y en el sexto es de 7%. Según un estudio realizado por la Unesco y el Banco Mundial⁵⁵, sólo 8 de cada 10 niños que ingresan a primero de primaria llegan a 5 grado. Dentro de las causas principales por las que niñas, niños y jóvenes no asisten a instituciones educativas se encuentran: i) la falta de dinero, y ii) la no adecuación del sistema educativo para las niñas, los niños y adolescentes al no responder a sus expectativas de formación, y a las de sus familias y comunidades.

51 Frente a este punto, el 5,2% de las adolescentes desplazadas entre el rango del 12 y 17 años de edad estuvo embarazada antes del mes de febrero de 2008.

52 Unicef, Documento de Programa del País de Colombia, ob. cit., párr. 9.

53 Comité de Derechos del Niño, ob. cit.

54 Disponible en <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-114383.html>

55 Cfr. Reporte sobre la situación de los derechos del niño en Colombia presentado al Consejo de derechos humanos para la tercera sesión de la revisión periódica universal a realizarse en Ginebra del 1 al 12 de diciembre de 2008, párr. 10. Disponible en http://bolivia.ohchr.org/docs/EPU/WV_COL_UPR_S3_2008_WorldVision_Etal_ES_uprsubmission.pdf

56 Procuraduría General de la Nación, El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos, Bogotá D.C., 2006.
 57 Documento Conpes Social 109, Política pública Nacional de primera infancia "Colombia por la primera infancia", Bogotá, D.C., 3 de diciembre de 2007.

613. La Procuraduría General de la Nación reveló que aún persisten diversos factores que afectan el acceso universal a la educación a todos los niños y las niñas en edad escolar:

1) La reducción de la efectividad de la cobertura educativa se expresa en que sólo el 77,4% de la población en edad escolar está matriculado en instituciones educativas de básica y media. De los estudiantes matriculados, el 9,1% no aprueba los niveles de los grados respectivos, lo que significa que la tasa efectiva de cobertura educativa es de 68,3%.

2) Los costos elevados de la educación. En el año 2003, el costo de matrícula, pensión, uniformes, transporte, libros y útiles escolares osciló entre 392.326 pesos (USD \$153) al año para los alumnos de estrato I y 946.793 pesos (USD \$369) para el estrato económico II en educación media.

3) Los niveles elevados de deserción, la inasistencia y los alumnos en extra edad, especialmente las niñas y los niños en situación de desplazamiento. Frente a este aspecto, el Comité de Derechos del Niño mostró su inquietud con relación a la insuficiencia en el gasto dirigido a la educación, a la inequidad entre el sector público y privado, y que el sistema educativo en Colombia no está basado en la lógica de los derechos humanos⁵⁶.

614. En lo que tiene que ver con el acceso a la educación en la primera infancia, el avance del país ha sido muy lento: de tres años de educación preescolar establecidos en la Ley General de Educación, solamente se presta el nivel de transición, correspondiente a niños y niñas entre 5 y 6 años, con una tasa de cobertura bruta del 86%⁵⁷, y una tasa de cobertura neta de 63,2%. En lo correspondiente a programas de educación inicial y cuidado, dirigidos a niños y niñas menores de 5 años, estos son atendidos por el ICBF en programas que, como lo evidencia el Informe del Estado al Comité de Derechos del Niño, han disminuido su cobertura en los últimos años, y su calidad ha sido seriamente cuestionada. Asimismo, es de resaltar la ausencia de políticas educativas dirigidas a eliminar la discriminación de género, revelada por el Comité sobre todas las formas de discriminación contra la mujer de 2006.

615. Con respecto a la situación de este derecho en el caso de niñas, niños y jóvenes desplazados forzadamente, la Corte Constitucional indicó que éste es violado porque i) el proceso de desplazamiento forzado como tal rompe el proceso educativo preexistente en forma abrupta y violenta, constituyendo así un evento traumático que necesariamente ha de desembocar en la suspensión temporal del proceso y la posterior reinserción del menor de edad a un nuevo entorno educativo, o a la terminación de tal proceso de formación por las condiciones de existencia que rodean al desplazamiento y las cargas que éstas imponen a los menores de 18 años; y, ii) los problemas comunes en el ámbito educativo, que en la práctica obstaculizan gravemente o hacen nugatorio el goce efectivo de su derecho a la educación, y la continuación y culminación satisfactoria de los diversos ciclos de formación integral.

616. Dichos problemas comunes, identificados por la Corte Constitucional, se ubican en los ámbitos de i) el acceso al sistema educativo, ii) la permanencia en el sistema y la continuidad del proceso educativo, y iii) la adaptabilidad real del sistema y sus modelos pedagógicos a la situación extraordinaria de los menores de edad desplazados por el conflicto armado, pese a las medidas formales y jurídicas adoptadas por el Gobierno en relación con este aspecto.

Niños y niñas en condición de desplazamiento forzado⁵⁸

617. Las diversas fuentes de medición disponibles concuerdan en el hecho de que más del cincuenta por ciento (50%) de la población desplazada por el conflicto armado en Colombia es menor de 18 años. En efecto, la Encuesta Nacional de Verificación, presentada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado a la Corte en febrero de 2008, señala que el 54,3% de la población desplazada incluida en el RUPD/SIPOD tiene entre 0 y 19 años de edad, proporción significativamente superior a la de la población colombiana en general, constituida en un 40,2% por menores de 20 años, y que no refleja el amplio subregistro que presenta el sistema oficial de medición. De allí es viable inferir que el número de menores de edad víctimas de desplazamiento forzado es mucho mayor de lo que se ha reconocido o apreciado hasta ahora. Asimismo, Unifem calcula que las niñas conforman el 23% de la población desplazada, mientras que los niños y adolescentes constituyen otro 25%⁵⁹.

618. La magnitud de las cifras se explica por varios factores: de un lado, de la dinámica del conflicto armado y los patrones prevalecientes del desplazamiento forzado (las víctimas de homicidio y desaparición forzada son mayoritariamente hombres y los sobrevivientes, mujeres y niños); y por el otro, de la exposición de menores de edad a los actos criminales de impacto general cometidos en el marco del conflicto armado, tales como actos terroristas, combate y fuego cruzado, confinamientos y bloqueos de comunidades, masacres o amenazas de cometer crímenes.

619. También contribuyen sustancialmente a este fenómeno los riesgos especiales a los que están expuestos los menores de edad en el marco del conflicto armado: ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados; reclutamiento forzado por los grupos armados; ser víctimas frecuentes de minas antipersonal y material bélico sin explotar; ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales; ser víctimas de los alarmantes patrones de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, y soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales que operan en amplias zonas del país, las cuales llevan implícitas pautas de control que restringen y ponen en riesgo a los menores de 18 años, riesgos que a su vez obran como causa del desplazamiento forzado suyo, de sus familias y sus comunidades.

⁵⁸ Los datos generales de este aparte son tomados de: Corte Constitucional, Auto 251 de 2008, ob. cit.

⁵⁹ Nubia Pedraza, Género, desplazamiento y refugio en la frontera Colombia y Venezuela, Unifem – Colombia, diciembre de 2005. Citado por la Fundación Dos Mundos - "Niños, Niñas y Adolescentes", en Situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades, Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008.

620. La afectación diferencial del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes se manifiesta de dos maneras: i) por el paso apremiante del tiempo durante fases críticas del desarrollo de los menores en situación de desplazamiento, que genera la pérdida irremediable de etapas fundamentales en su proceso de crecimiento, con lo cual el impacto perverso del desplazamiento se proyecta y multiplica hacia el futuro en cada uno de sus cursos individuales de maduración; ii) por los problemas transversales diferenciados comunes a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento, a saber: desprotección frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos en las esferas del maltrato; la violencia; la explotación; la trata; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento; hambre y desnutrición; problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que sufren, como de sus condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal; problemas graves en el campo de la educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y adaptabilidad del sistema; problemas graves de índole psicosocial; problemas graves en el campo de la recreación; problemas graves en los campos de la capacidad de participación y de organización; y, problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito.

CONCLUSIONES

621. La ausencia de medidas estructurales para enfrentar la pobreza, aunada a la débil intervención del Estado en relación con derechos básicos de la niñez, contribuyen a que a pesar de que constitucionalmente los derechos de niñas y niños son considerados como fundamentales, en la práctica, son uno de los sectores más vulnerables y cuyos derechos son frecuentemente vulnerados.

622. Conforme a las Observaciones y Recomendaciones de junio de 2006 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, y en especial, frente a la implementación “de una manera coherente y coordinada, de una política de infancia en los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales que permitan la garantía de real de los derechos de niños y niñas contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, sus protocolos facultativos y demás normas relevantes”, solicitamos que en el marco del examen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se solicite al Estado colombiano la precisión en los avances que ha llevado a cabo para la promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia colombiana; en especial, la incorporación de sus derechos en la legislación y las políticas públicas, conforme a las recomendaciones de los diferentes organismos internacionales de protección de los derechos fundamentales de niñas, niños y jóvenes.

CAPÍTULO XI

POBLACIÓN LGBT

Entre los derechos sexuales figura el derecho de toda persona a expresar su orientación sexual, teniendo debidamente en cuenta el bienestar y los derechos de los otros, sin temor a persecuciones, privación de libertad o injerencia social¹.

1. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

623. Aunque el Comité DESC no se ha pronunciado explícitamente en sus recomendaciones finales de 1995 y 2000 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de la población de Lesbianas, Gays, Transgeneristas y Bisexuales (LGTB), transmitió al Estado colombiano su preocupación por manifestaciones de violencia por intolerancia cometidas contra miembros de esta comunidad², especialmente en lo relacionado con el fenómeno de “limpieza social”. En la Recomendación 195 de 1995, señaló:

El Comité opina que el fenómeno de la denominada “limpieza social” no ha sido erradicado y recomienda la mayor vigilancia a este respecto y, en particular, el castigo a las personas que perpetrar esos delitos. El Comité recomienda también que se estudien las causas fundamentales de este fenómeno y se resuelvan por todos los medios de que disponga el Gobierno.

624. Colombia ha firmado los más importantes tratados de derechos humanos que consagran la prohibición de discriminación, entre ellas el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)³, sin embargo, en la cotidianidad de la población LGBT no se ve reflejada tal prescripción. En ese sentido, ha sido recurrente la preocupación de la comunidad internacional respecto a la situación de la población LGTB en el país.

625. Recientemente, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobó por primera vez una resolución que hace referencia a la orientación sexual y al género. Se trata de la Declaración de los derechos humanos, orientación sexual e identidad de género⁴, en la que la OEA manifiesta su preocupación “por los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos relacionadas, cometidos contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género”.

1 Paul, Hunt, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe dirigido a la Comisión de Derechos Humanos en su 60º período de sesiones, 16 de febrero de 2004, párr. 54.

2 Comité DESC, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, 1995, ob. cit. “16. El Comité deplora también que sigan llevándose a cabo las llamadas operaciones de ‘limpieza social’, dirigidas contra los niños de la calle, los homosexuales, las prostitutas y los autores de infracciones, y que todavía no se hayan tomado medidas adecuadas y eficaces para garantizar la plena protección de los derechos de esos grupos, sobre todo su derecho a la vida”.

3 Esta misma preocupación la ha manifestado el Comité DESC, órgano que ha destacado que los derechos a la igualdad y la no discriminación no deben comprenderse como “disposiciones autónomas, sino que deben leerse juntamente con cada derecho específico garantizado en la parte III del Pacto”. Comité DESC, Observación General No. 16, párr. 2.

4 OEA, Declaración AG/RES-2435(XXXVIII-O/08), aprobada en la cuarta sesión plenaria. Medellín, 3 de junio de 2008.

5 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Hacia el pleno respeto de los derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas. Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el acto de presentación del libro *Voces excluidas*, 13 de septiembre de 2005. Disponible en <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=79&cat=24>

6 Plan de Desarrollo 2002-2006, "Hacia un Estado comunitario", y Plan de Desarrollo 2007-2010, "Estado comunitario: desarrollo para todos".

626. Se destaca igualmente el pronunciamiento del Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) realizado el 13 de septiembre de 2005 en el acto de presentación del libro *Voces excluidas*:

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su Oficina en Colombia han observado, durante varios años, las situaciones afrontadas por las personas LGBT—lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas— en “el contexto de violencia y conflicto armado interno que vive el país”. En los sucesivos informes sobre Colombia presentados ante la Comisión de Derechos Humanos, los últimos tres altos comisionados—la señora Mary Robinson, el señor Sergio Vieira de Mello y la doctora Louise Arbour— han hecho referencia a la problemática propia de este sector de la población, que figura, por numerosas razones, entre los grupos más vulnerables frente a las acciones y omisiones generadas por el abuso del poder o por la infracción de las leyes y costumbres de guerra.

Especial preocupación merecen a la Oficina las quejas ante ella presentadas para denunciar conductas con las cuales personas LGBT han visto vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la libertad individual, a la igualdad y a la no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad, al trabajo, seguridad social, salud y educación.

Estas conductas victimizadoras tienen su raíz en ideas, sentimientos y actitudes provocados por la intolerancia [...]

La Oficina condena y deplora los actos de violencia física ejecutados contra personas LGBT, provengan ellos de agentes del Estado, de personas particulares que actúan bajo la instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de servidores públicos, o de personas que toman parte directa en las hostilidades libradas dentro del conflicto armado interno⁵.

2. SOBRE EL V INFORME PERIÓDICO OFICIAL

627. Pese a que el V Informe del Estado al Comité DESC señala grandes avances en la situación de los derechos de las personas LGBT, la realidad no corresponde a los resultados mostrados. En primera instancia, es importante señalar el hecho que de 961 párrafos que comprenden el informe oficial, sólo 8 hagan referencia a esta población, que evidencia el poco interés demostrado por el Estado colombiano respecto del tema.

628. En segundo lugar, el V Informe hace hincapié en las acciones adelantadas por la Alcaldía de Bogotá respecto a la elaboración de políticas públicas incluyentes, sin mencionar que éstas son iniciativas propias del Gobierno local con diferentes

sectores sociales, pero que en el nivel nacional no se han implementado acciones relevantes que se dirijan a la protección de los derechos de la población LGBT, salvo algunas contadas excepciones. En tercer lugar, en la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo⁶ sólo se menciona la intención de garantizar el respeto de la diversidad de las identidades, pero no se señalan las políticas, los programas, los planes y las estrategias a partir de los cuales se concretará dicho propósito.

Invisibilización en el Plan Nacional de Desarrollo

629. En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “Estado comunitario: desarrollo para todos”, el capítulo de Dimensiones Especiales no incluye a la población LGBT ni aborda temas relacionados con la orientación sexual o la identidad de género, como tampoco los contempla como criterios para el desarrollo de políticas públicas incluyentes que promuevan y materialicen los derechos humanos. En el mismo sentido, en la formulación del Plan de Desarrollo del periodo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, no se consignó ninguna política pública a nivel nacional a favor de la población LGBT. De manera contraria, algunos altos funcionarios, en lugar de garantizar el derecho a la no discriminación, públicamente se pronunciaron de manera tendenciosa.

630. El Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, en uno de sus discursos televisados durante el XXXII Consejo Comunal de Gobierno del sur del Cesar expresó muestras de homofobia, humillando a sus adversarios y atacándolos verbalmente con adjetivos relacionados con las mujeres y los gays. En esta ocasión, refiriéndose a los supuestos terroristas, señaló lo siguiente:

Y yo veo por ahí que los terroristas hablan mucho, como han tenido acostumbrado al país. Eso, que hablen más poquito y que definan la paz porque sino los vamos a acabar. Por ahí a esas vocecitas melifluas, afeminadas, que cansaron al país cada 8 días. Era un melodía, es que nos acostumbraron a una serenata. Unas vocecitas tratando de encantar en voz alta y al mismo tiempo, por debajo de la mesa, mandaban las órdenes para secuestrar aviones y para ejecutar actos terroristas. Nosotros de ese cuento no comemos. Con nosotros, primero que dejen esa voz meliflua, que hablen como mujeres firmes o como varones definidos. Y que hablen cortico y hagan la paz y que dejen de ser pretenciosos, porque de pronto vamos lentos como el morrocoy pero firmes. Y nos vamos a gastar todo el tiempo que sea necesario para acabarlos (aparte del discurso)⁷.

631. Adicionalmente, la posición de algunas entidades del Estado es igual de preocupante, en tanto desconocen la situación de discriminación histórica de la población LGBT y la necesidad de una política diferencial que esté dirigida a

⁷ Eduardo Bertoni, Informe para el señor Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

8 Respuesta a derecho de petición interpuesto por Colombia Diversa ante el Departamento de Planeación Nacional (DNP) en el mes de noviembre de 2007.

9 Colombia Diversa cuenta con una base de datos que se alimenta de notas de prensa, denuncias de organizaciones no gubernamentales y denuncias individuales. Esta información ha sido cotejada con las respuestas a los derechos de petición interpuestos ante Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, los comandos de Policía y las alcaldías mayores de todas las capitales del país. Lo más probable es que el número de este tipo de muertes en el país sea más alto, si se tiene en cuenta la subestimación de estos datos en los sistemas de información, en los medios de comunicación, y además en el hecho de que no todos los casos son denunciados como situaciones de violencia homofóbica.

10 Colombia Diversa, Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su 137° periodo de sesiones, audiencia pública sobre la situación de los derechos de la población LGBT. Washington D.C., 5 de noviembre de 2009. Disponible en http://www.colombiadiversa.org/index.php?option=com_content&task=view&id=738

11 Colombia Diversa, Situación de los derechos humanos de lesbianas, hombres gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia, 2006-2007, Informe de Derechos Humanos Colombia Diversa, Bogotá D.C., 2008.

12 Colombia Diversa, Informe presentado a la Comisión Interamericana, ob. cit.

superar las violaciones de sus derechos. Tal es el caso del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad que ha planteado que

considera que la población LGBT se beneficia de las políticas públicas en general, a través de la garantía de no discriminación para el acceso a los servicios básicos del Estado, y no se ha pronunciado, ni ha puesto a consideración del Conpes, sobre la definición de una política particular para esta población⁸.

3. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LA POBLACIÓN LGBT

632. En Colombia persisten las acciones de discriminación por razón del género y la orientación sexual, con casos preocupantes de violencia física. Tan sólo en los años 2006-2007 fueron registrados 67 homicidios contra personas LGBT y 31 casos de violencia física y verbal por abuso policial⁹, preocupando además del subregistro, la falta de investigación y sanción a los autores de estos delitos, ya sean particulares o miembros de la Fuerza Pública (lo que hubiese ameritado una investigación más exhaustiva).

633. Preocupa igualmente, que las oficinas de control interno de la Policía, las encargadas de adelantar estas investigaciones, califican las quejas de “temerarias”, o aseguran que “no existe mérito para abrir investigación”; y lo más grave, como lo señalan algunos activistas y entidades de control, los funcionarios instigan a los denunciantes a conciliar o a desistir de la denuncia, a pesar de que en procesos disciplinarios no es posible hacerlo¹⁰.

634. A pesar de que el Sistema Jurídico de la Policía Nacional (Sijur) no registra ningún abuso contra la población LGBT, Colombia Diversa conoció 31 casos. Sólo en 17 de ellos se abrió investigación, y ninguno ha sido sancionado. Adicionalmente, diferentes defensorías del pueblo regionales han registrado situaciones de violencia que afronta la población LGBT entre ellas Magdalena Medio, Risaralda y Arauca¹¹.

635. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías, quienes tienen la posibilidad de ejercer el poder preferente y con ello desplazar a las oficinas de control disciplinario interno, no han arrojado resultados concretos frente a las denuncias de abuso policial en contra de personas LGBT. Así por ejemplo, en respuesta a un derecho de petición en el que se le preguntaba a la Procuraduría por el número de investigaciones en las que había ejercido el poder preferente, no dan cuenta de ninguna investigación relacionada con abuso policial en contra de personas LGBT¹².

636. Lo anterior genera no solo exclusión y discriminación frente al acceso a la justicia sino que además crea un escenario de ineficacia del sistema judicial, con el agravante de que las víctimas que denuncian los hechos se exponen a nuevas

amenazas o agresiones: “los policías señalados siguen trabajando en las mismas zonas que frecuentan las víctimas, lo que las lleva a no denunciar o a desistir de la denuncia por miedo a las represalias”¹³.

637. La situación de discriminación y de exclusión ha generado, de manera simultánea, que la vulneración de los DESC de la población LGBT pase, en la mayoría de los casos, inadvertida y quede en la impunidad. El conflicto armado ha acaparado la atención y se ha posicionado en la agenda política por encima de otros problemas igualmente importantes. Como lo señala la Organización Colombia Diversa, “en general los temas de la sexualidad han sido considerados triviales y secundarios a nivel político y jurídico, en tanto tradicionalmente se han asociado a la vida privada de las personas, concepción que se ve reforzada en situaciones de confrontación armada y/o crisis económica”¹⁴.

638. Considerado como un tema de segundo plano y poco relevante para la opinión pública, se ha generado un halo de misterio alrededor de las problemáticas relacionadas con la población LGBT, lo cual contribuye a que las formas de vulneración de derechos se lleven a cabo sin la menor resonancia ni el adecuado seguimiento por parte de las autoridades pertinentes. Al respecto, el informe de Derechos Humanos del año 2005, realizado por Colombia Diversa, señaló que “ello se ha traducido en la ausencia de datos, de estadísticas, de métodos de recolección y, finalmente, de cualquier información pública o privada que permita conocer la situación de los derechos de la población LGBT que vive en el país”¹⁵.

639. No puede garantizarse el respeto de la dignidad humana a menos que se diseñen las condiciones que permitan a las personas gozar de sus DESC y sus derechos civiles y políticos de manera integral, en tanto el goce efectivo de unos está íntimamente relacionado con la situación de los otros. En virtud de ese principio, el Estado deberá accionar hasta el máximo los recursos que disponga con miras al logro progresivo, por todos los medios apropiados, de la plena efectividad de los DESC, independientemente de las diferencias de raza, color, sexo, orientación sexual, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, de nacimiento o cualquier otra condición social que pueda generar eventualmente interferencia para el disfrute de los mismos. Esto significa que la orientación sexual y la identidad de género no pueden ser un criterio de discriminación negativa, por cuanto los derechos humanos son coextensivos a la familia humana, y se sustentan precisamente en su condición de humanidad.

640. A partir de información reportada por Colombia Diversa y el Grupo de Apoyo y Estudio de la Diversidad de la Sexualidad de la Universidad Nacional de Colombia¹⁶ (GAEDS-UN), a continuación se presenta la realidad de los DESC de la población LGTB.

¹³ Ibid.

¹⁴ Colombia Diversa, Reflexiones en torno a los derechos humanos de personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Colombia, documento preparado para la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá D.C., 2004.

¹⁵ Colombia Diversa, Situación de los derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Colombia, Bogotá D.C., 2005, pp. 9-10.

¹⁶ Para más información consultar el informe elaborado por GAEDS UN en colaboración con la Secretaría de Gobierno Distrital sobre la Revisión Histórica de la Evolución de los Derechos Humanos de la población de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT) en Bogotá desde el año 1991 al 2006. Documento en prensa.

¹⁷Reporte sobre Colombia- Tercera Ronda del Examen Periódico Universal (diciembre de 2008)

¹⁸Entre el periodo 2005-2007, Colombia Diversa documentó en total seis casos de discriminación laboral contra la población LGBT: una transgenerista, quien no fue contratada en una obra de construcción por su identidad de género, dos hombres gay y tres mujeres lesbianas.

¹⁹En 2005, Colombia Diversa registró la destitución injustificada de una teniente de la Policía que declaró ser lesbiana.

²⁰"Cali, una ciudad poco amigable con los gay", El País, Cali, 30 de julio de 2006, p. 6A.

Derecho al trabajo (artículos 6 y 7 del Pidesc)

641. Las personas LGBT enfrentan mayores obstáculos a causa de la discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género. Entre más evidente es que la orientación sexual o la identidad de género difieren de las identidades heteronormativas, las probabilidades de conseguir y conservar el empleo son más bajas, pues deben enfrentarse a todo tipo de manifestaciones discriminatorias que, por lo regular, no son denunciadas¹⁷.

642. No tener una pareja de sexo diferente implica en muchas ocasiones perder oportunidades laborales en espacios extralaborales pensados para parejas heterosexuales, en los que en muchas ocasiones se afianzan relaciones con los compañeros/as de trabajo, o incluso se presentan negociaciones para mejorar las condiciones laborales¹⁸.

643. Esta situación es más preocupante en instituciones con un fuerte componente heterosexista y discriminatorio frente a las personas LGBT, tales como las fuerzas militares o como la Policía¹⁹. Parece ser que constituye un requisito indispensable presentarse como un hombre de familia monógama heterosexual. Según lo reportado por el diario El País, "Para incentivar los matrimonios y la vida familiar entre los uniformados, el Ministerio de la Defensa reconoce un 25% de incremento en el sueldo de los policías casados, después algo más por cada hijo que nazca: 5% por el primero, 4% por el segundo, 3% por el tercero y 2% por el cuarto. La diferencia entre un agente casado con tres hijos y uno soltero es de casi el 40%"²⁰. Sobra decir que el hecho de que no se autorice el matrimonio para las parejas del mismo sexo constituye una desventaja en términos salariales para las personas LGBT, que a su vez permite evidenciar una vulneración por parte del Estado a los DESC de esta población.

Derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pidesc)

Derechos patrimoniales de parejas del mismo sexo

644. Para 2005, no existía ningún reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo, razón por la cual, derechos patrimoniales, especialmente la disolución de la sociedad patrimonial y el derecho a heredar, beneficios en materia laboral, protección de violencia intrafamiliar, acceso a la seguridad social, decisiones sobre la salud del compañero o compañera, acceso a subsidios sociales, protección de la vivienda familiar, derechos a ser considerados como víctimas en procesos de reparación, derechos migratorios, y todos los demás beneficios que las parejas heterosexuales disfrutaban, no aplicaban para las parejas LGBT. Este grave hecho de discriminación no fue abordado desde ninguna instancia del Gobierno nacional y, en consecuencia, en el año 2007, la Corte Constitucional Colombiana tuvo que pronunciarse a través de las sentencias C-75 y C-811 de 2007, por medio de las cuales se reconocieron derechos patrimoniales y derechos en materia de salud a las parejas del mismo sexo.

645. Además, contrario a lo que se podría entender de la lectura de los párrafos 153 y 154 del V informe presentado por el Estado colombiano, la intervención del Gobierno no fue favorable para la consecución de las sentencias antes mencionadas. El gobierno nacional, durante todos los procesos de constitucionalidad relacionados con los derechos de parejas del mismo sexo, a través de los ministerios de Hacienda, Protección Social, Agricultura y Defensa, realizó intervenciones desfavorables en torno a los DESC de las personas LGBT, en especial, respecto a lo relacionado con las disposiciones del artículo 10 del Pidesc, referente a la familia. Con las declaraciones ministeriales, se pone de relieve la falta de correspondencia entre las directrices del Gobierno nacional y los principios de Limburgo sobre la aplicación del Pidesc, en los cuales se hace referencia a la necesidad de dar atención especial y de forma oportuna a la adopción de medidas para mejorar el nivel de vida de los grupos desfavorecidos, teniendo en cuenta la eventual necesidad de adoptar medidas especiales para proteger los derechos culturales de las minorías²¹.

646. Por su parte, el Congreso de la República, durante siete años, se negó a aprobar cinco proyectos de ley que buscaban el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, a pesar de que dichos proyectos sólo se refirieron a derechos patrimoniales y de seguridad social, dejando de lado otros temas, tales como la adopción de niños y niñas, y el matrimonio de parejas del mismo sexo²².

647. Adicionalmente, el último proyecto de ley, que pretendía reconocer tales derechos²³, aun cuando había sido aprobado durante todo el trámite legislativo sin mayores contratiempos, fue negado en un debate de conciliación, instancia que, históricamente, es de trámite y su finalidad es concordar los textos de las dos cámaras del Congreso de la República²⁴. Al respecto, cabe resaltar que el ex ministro del Interior y de Justicia, Carlos Holguín Sardi, quién en ese momento se encargaba de impulsar la agenda legislativa del Gobierno en el Congreso, no apoyó el proyecto; de hecho, cuando fue negado afirmó que “era una iniciativa inocua y sin ninguna trascendencia para la administración de Álvaro Uribe”²⁵.

Seguimiento a las decisiones de la Corte Constitucional

648. La Corte Constitucional, a través de las sentencias C-075 y C-811 de 2007, C-336 y C-798 de 2008, y C-029 de 2009, ha reconocido derechos a las parejas del mismo sexo. A pesar de la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional colombiana en relación con los derechos de las parejas del mismo sexo, se han presentado una serie de obstáculos que han impedido el cumplimiento efectivo de la misma. En efecto, Colombia Diversa se ha encontrado con situaciones preocupantes, en las que funcionarios públicos impiden el cumplimiento de dichas sentencias. Entre las dificultades se encuentran:

- Solicitud de requisitos diferentes a los exigidos a las parejas heterosexuales.
- Desconocimiento de los funcionarios de la nueva sentencia de la Corte Constitucional (sentencia C-029 de 2009).

21 Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

22 En los últimos años se han presentado los siguientes proyectos de ley: Proyecto de Ley 85 de 2001, Proyecto de Ley 43 de 2002, Proyecto 113 de 2004, Proyecto de Ley 130 de 2005 - Senado, 152 de 2006 - Cámara. Los proyectos de ley anteriormente mencionados han sido archivados por votación o negados por cuestiones de trámite.

23 Proyecto de ley 130 de 2005 - Senado y 152 de 2006 - Cámara.

24 Este proyecto fue aprobado en cuatro debates en la Cámara y el Senado de la República.

25 Declaraciones dadas en la “W Radio” el día 20 de junio de 2007.

26 Colombia Diversa, Informe presentado a la Comisión Interamericana, ob. cit.

27 Ibid.

28 M. P. Clara Inés Vargas Hernández, sentencia C-336 de 2008.

29 Colombia Diversa, Informe presentado a la Comisión Interamericana, ob. cit.

30 La solicitud de pensión de sobrevivientes quedó condicionada al "entendido que también son beneficiarias de la pensión de sobrevivientes las parejas permanentes del mismo sexo cuya condición sea acreditada en los términos señalados en la sentencia C-521 de 2007 para las parejas heterosexuales". Sentencia C-336 de 2008. Informe Colombia Diversa a la CIDH, ob. cit.

31 Reiterando así la Corte Constitucional su propia jurisprudencia, ya que en materia de derechos de parejas heterosexuales, en la sentencia C-521 de 2007 había exigido como único medio de prueba la existencia de una declaración de unión marital de hecho, para afiliarse como beneficiario en salud a la pareja heterosexual. Informe Colombia Diversa a la CIDH, ob. cit.

32 Téngase presente que la naturaleza de la unión marital de hecho es que sea de facto y por ello, las declaraciones pueden no existir a pesar de que exista el derecho. De igual forma, uniones no declaradas, en las que haya fallecido un miembro de la unión, antes de la sentencia C-075 de 2007 (que reconoció derechos patrimoniales a las uniones maritales de hecho de parejas del mismo sexo) dejarían de ser reconocidas. Colombia Diversa. Informe presentado a la Comisión Interamericana, ob. cit.

33 "La Sala considera que las expresiones sobre las cuales recae la petición de aclaración no generan equívoco, duda, ambigüedad o perplejidad en su intelección, pues su texto envía a las previsiones de la sentencia C-521 de 2007 y en esta no se encuentra expresamente establecido que los integrantes de la pareja están obligados a concurrir simultáneamente ante el notario". M. P. Clara Inés Vargas, Auto 163 de 2008, Expediente 6947.

34 Colombia Diversa, Informe presentado a la Comisión Interamericana, ob. cit.

• Desconocimiento de los derechos reconocidos por la Corte Constitucional a las parejas del mismo sexo, que se traduce en una inadecuada orientación y asesoría a las personas que buscan información²⁶.

649. En desarrollo de su labor, Colombia Diversa ha realizado un seguimiento a la implementación de la sentencia C-336 de 2008 por medio de la cual fue reconocido el derecho a la pensión de sobrevivientes a las parejas del mismo sexo. En dicho ejercicio, hemos encontrado algunos obstáculos que se han originado a partir de la interpretación de la parte resolutive de la sentencia, de cuyos alcances continúan existiendo diferencias interpretativas que han dado como resultado la ausencia de reconocimiento de derechos en algunos casos²⁷.

650. La Corte Constitucional reconoció "la ausencia de una posibilidad real de que un individuo homosexual pueda acceder a la pensión de sobreviviente de su pareja fallecida que tenía el mismo sexo, configura un déficit de protección del sistema de seguridad social en pensiones que afecta sus derechos fundamentales"²⁸. En este sentido, resulta evidente que el interés último de la Corte era la materialización de derechos²⁹.

651. Sin embargo, en su parte resolutive, la Corte Constitucional consideró que para probar la existencia de la unión marital de hecho, esta debía realizarse en los mismos términos y condiciones que lo realizan las parejas heterosexuales, es decir, acreditando que existió una sociedad marital de hecho³⁰. Dicha exigencia tenía como antecedente la sentencia C-811 de 2007 en materia de afiliación a beneficiarios de salud³¹.

652. No obstante, los presupuestos teóricos sobre los que se realizaron las sentencias de afiliación en salud y pensión de sobrevivientes para las parejas del mismo sexo son completamente distintos, por cuanto al momento de la afiliación en salud hay una declaración conjunta en todos los casos; de otra parte, en la solicitud de la pensión de sobrevivientes es requisito que uno de los integrantes de la unión haya fallecido, por lo que la declaración conjunta no siempre puede darse³².

653. Con posterioridad a una solicitud de aclaración a la Corte Constitucional, en la que pedía se esclareciera el hecho de que la declaración de unión marital de hecho debía ser conjunta como requisito para la entrega efectiva de la pensión de sobrevivencia, el Tribunal expresó que tal declaración no debía ser conjunta, bastaba con que fuera realizada a título individual³³.

654. Respecto a derechos de petición remitidos a los fondos de pensiones en marzo de 2009, relativos a información sobre de la negación de pensiones a parejas del mismo sexo, obtuvimos respuesta de todos ellos, asegurando que se estaba cumpliendo la sentencia C-336 de 2008; a pesar de remitir a los requisitos de la Ley 100 de 1993, nada se decía acerca de las diferencias probatorias que en la práctica había entre parejas heterosexuales y parejas del mismo sexo para acceder a la pensión de sobrevivientes³⁴.

655. A partir de estas respuestas y cuatro casos³⁵ debatidos ante el Tribunal Constitucional para el reconocimiento de derechos, fue posible identificar algunos problemas en los que entra en contradicción el fallo de la Corte Constitucional con respecto a los argumentos esgrimidos por los fondos pensionales:

- No se reconoce la pensión de sobrevivientes a personas fallecidas con anterioridad al 16 de abril de 2008, por cuanto se argumenta que dicha sentencia no tiene efectos retroactivos. Así a muchos compañeros/as que murieron antes de la sentencia no se les reconocerán derechos en razón a que son parejas del mismo sexo.
- Se exige como único requisito para la entrega de la pensión de sobrevivientes la declaración conjunta realizada por los compañeros permanentes. A diferencia de las parejas heterosexuales que pueden acceder a otros medios para solicitar la pensión de sobrevivientes.
- No se habilitan otros mecanismos probatorios para realizar la entrega de la pensión de sobrevivientes, mecanismos con los que sí cuentan las parejas heterosexuales, con lo que se viola el acceso al goce efectivo de derechos por vía de la violación al debido proceso³⁶.
- Se genera desigualdad, y por tanto discriminación, entre quienes se encuentran en los fondos privados de pensiones con respecto a quienes se encuentran afiliados al Seguro Social³⁷.

656. Estas situaciones, que se han presentado a nivel interno, incluso han tenido que ser llevadas a instancias internacionales como es el caso de Ángel Alberto Duque, el cual está siendo conocido por la H. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Así mismo, el Estado se ha negado a dar cumplimiento a las recomendaciones hechas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante Comunicación 1361/2005. En efecto, en dicha decisión el Comité consideró que el Estado colombiano, en el caso del Señor X contra Colombia, violó el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por el cual se prohíbe la discriminación basada en orientación sexual al “denegar al autor el derecho a la pensión de su compañero permanente, sobre la base de su orientación sexual”. Sin embargo, a pesar de la recomendación hecha por el Comité de Derechos Humanos, el Estado colombiano se ha negado a cumplirla³⁸.

Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del Pidesc)

657. El principio de no discriminación en salud en razón de la orientación sexual ha sido ratificado por el Comité DESC y el Comité de Derechos del Niño, así como por el Relator Especial sobre el derecho de todas las personas a disfrutar del más alto estándar posible de salud mental. La problemática referente al servicio de salud en Colombia tiene que ver con que este sistema está concebido

35 Colombia Diversa acompañó la interposición de tres acciones de tutela para el reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes para compañeros del mismo sexo, el cuarto caso ha sido adelantado bajo otra estrategia por otros litigantes, sin embargo fue conocido por la organización recientemente y ha sido apoyado ante la Corte Constitucional colombiana. Los procesos referenciados son: T-2299859, T-2292035, T-2324790 y T-2386935. Colombia Diversa, Informe presentado a la Comisión Interamericana, ob. cit.

36 El fondo Citi Colfondos, en sus formatos de solicitud de pensiones, exige únicamente dos declaraciones de testigos que conocieran sobre la existencia de la unión marital de hecho entre el fallecido y el solicitante de la pensión de sobrevivientes, otro tanto realiza el fondo de pensiones Protección en su línea de atención al cliente Marco Augusto. Respuesta a derechos de petición interpuestos por Colombia Diversa. Cfr. Colombia Diversa, Informe presentado a la Comisión Interamericana, ob. cit.

37 El Seguro Social, en su memorando 05544 del 30 de octubre de 2008 reconoce a las parejas del mismo sexo como medio de prueba válido para la exigencia de la pensión de sobrevivientes, la declaración individual del reclamante, en concordancia con la sentencia C-336 de 2008. Así mismo, entiende que los efectos hacia el futuro de la sentencia son con respecto a los efectos fiscales de la misma, por lo que sobrevivientes que solicitaron la pensión antes de la expedición de la sentencia en cuestión también recibirán a partir del 12 de junio de 2008 la mesada pensional correspondiente.

38 Colombia Diversa, Informe presentado a la Comisión Interamericana, ob. cit.

39 Ibid.

40 Este dato se conoció gracias al trabajo que esta Fundación realizó para promover la afiliación de las travestis al sistema de salud. Información suministrada por la Fundación Santamaría LGBT, enero del 2008.

41 Planilla integrada de liquidación de aportes. Reúne en un solo pago mensual pensiones y salud. Ver en este informe, capítulo II, Derecho al trabajo.

42 Colombia Diversa, Informe presentado a la Comisión Interamericana, ob. cit., p. 28.

43 Ibid.

para las necesidades básicas de la población heterosexual, pasando por alto el cubrimiento de las necesidades y derechos de las personas LGBT. La ausencia de políticas públicas dirigidas a ésta ha impedido la operacionalización de estrategias eficaces de lucha y prevención contra las enfermedades que aquejan al sector, como es el caso de las infecciones de transmisión sexual. Muchas necesidades específicas no están incluidas en los planes básicos de salud, por considerarlas “suntuarias”, como el caso de los tratamientos e intervenciones de reasignación de sexo requeridos por la población transgenerista.

658. Según el informe de derechos humanos elaborado por Colombia Diversa para el año 2005, se presentan tres tipos diferentes de discriminación en materia de derecho a la salud en Colombia: i) la inexistencia de protocolos que garanticen la adecuada y oportuna prestación de servicios de salud a personas LGBT, sin ningún tipo de discriminación o trato degradante contra ellos y ellas; ii) la falta de adecuación del servicio de salud para las necesidades de las personas transgeneristas, y iii) el prejuicio que confunde personas LGBT con VIH/Sida.

659. En este sentido, la calidad en la prestación de servicios de salud para afiliados por el régimen subsidiado, o que son vinculados, se restringe a los servicios básicos que cubre el Estado. De tal forma, las necesidades que no estén incluidas en los planes de salud básicos son suntuarias, y entre éstas se encuentran algunas necesidades particulares de la población transgenerista³⁹.

660. La Fundación Santamaría en Cali ha señalado que “aproximadamente el 48% de ellas no tiene seguridad social en salud”⁴⁰. Algunas de ellas cuentan con capacidad de pago y hacen un aporte integral de salud y pensiones con la PILA⁴¹. Cuando no aportan, en teoría estarían cubiertas por el régimen subsidiado o vinculado; pero la práctica muestra una realidad diferente⁴².

661. La aplicación de inyecciones de aceite para moldear sus cuerpos es una situación conexas con vulneraciones al acceso al trabajo y a la educación para dicha población. Entre los años de 2006 y 2007, con motivo de la elaboración de su informe bianual sobre derechos de la población LGBT, Colombia Diversa conoció varios casos de complicaciones e incluso de muertes de travestis por inyectarse sustancias extrañas en su cuerpo con el fin de lograr un aspecto más acorde a su identidad. Dicha situación ha persistido con denuncias de casos similares en 2008 y 2009. Algunos medios de comunicación han continuado estigmatizando el tema, relacionándolo con el espectáculo y la vanidad “connatural” a las mujeres transgeneristas. Así, la opinión pública recibe una perspectiva prejuiciada del problema, alejada de un enfoque de derechos humanos frente al tema⁴³.

662. La inyección de sustancias insalubres en condiciones antihigiénicas para moldear el cuerpo, más allá de un tema de vanidad o falta de cuidado, es un tema en el que juegan otros factores, como la ausencia de trabajo por razones de discriminación para dicha población, y el eventual ejercicio de la prostitución. Este tipo de implantes responde en muchos casos a una imposición económica: se trata de su medio de sustento. Para las mujeres transgeneristas de escasos

recursos, por otra parte, ha sido también una forma de construir su identidad, de lograr una correspondencia entre su identidad como individuo y su cuerpo⁴⁴.

663. Organizaciones como la Fundación Santamaría reportaron para 2007 doce casos por trastornos, pústulas y complicaciones severas por la aplicación, a manos de personas no profesionales, de aceites o silicona líquida para el cabello, entre otras sustancias. Por su parte, la lideresa transgenerista, Diana Navarro, ha denunciado desde hace varios años casos de muertes relacionadas con este tipo de prácticas. De la misma forma, han sido reportadas complicaciones de esta índole por medios de comunicación y en general como una denuncia reiterada por diferentes activistas transgeneristas en Colombia. No obstante, no se ha desarrollado ningún tipo de investigación o recolección de datos estadísticos que tenga presente dicha problemática, por parte de entidades gubernamentales de salud⁴⁵.

664. De esta forma, las muertes y complicaciones causadas por las inyecciones de silicona, en algunos casos no son atendidas por ser consideradas cuestiones suntuarias. De igual forma, campañas de prevención que incidan directamente en la erradicación de este tipo de prácticas no son consideradas por las autoridades de salud; nuevamente, esta problemática es vista como una cuestión relacionada con la estética y como complicaciones generadas por el mismo individuo, por lo que no son tomadas medidas tendientes a superar dicha situación, no solamente en el campo de la salud, sino como medidas integrales para la superación de las situaciones de discriminación relacionadas con la vida digna de cualquier individuo⁴⁶.

Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del Pidesc)

665. El derecho a la educación contiene obligaciones de efecto inmediato consistentes en adoptar medidas concretas y orientadas hacia su pleno ejercicio sin discriminación alguna⁴⁷ lo cual, para el caso de las personas LGBT, implica que el mismo deberá ser desarrollado en un entorno de integración y respeto por las diferencias, y que cuente con un modelo pedagógico aceptable y adecuado, especialmente en lo concerniente a la educación sexual. Contrario a esa situación ideal, en materia de educación existen graves hechos que limitan el goce de este derecho por parte de la población LGBT. En primer lugar, la existencia de reglamentos escolares que consignan expresa o tácitamente sanciones para las personas LGBT; la indiferencia institucional ante la deserción escolar de estas personas, y las expresiones discriminatorias de autoridades educativas.

666. En instituciones educativas persisten manuales de convivencia que sancionan la “homosexualidad” y el “lesbianismo”, y no condenan la discriminación de que es objeto la población LGBT en su ámbito escolar. Asimismo, la discriminación por orientación sexual es promovida por diferentes instancias del sistema de educación, y se hace evidente en la ausencia de políticas públicas dirigidas a la población LGBT.

44Ibid., p. 29.

45 Ibid..

46 Ibid.

47 Comité DESC, Observación General No. 13, párr. 43.

Un caso muy difundido en los medios de comunicación fue el de dos jóvenes lesbianas, estudiantes del colegio público “Leonardo DaVinci” de la ciudad Manizales, quienes no fueron matriculadas para el siguiente año, supuestamente por motivos de indisciplina; no obstante, según las estudiantes y sus familias, realmente se presentó una situación de discriminación por orientación sexual. Esto quedó demostrado en las sentencias judiciales que fallaron el caso a raíz de una acción de tutela interpuesta contra dicha institución educativa.

667. En síntesis, la orientación sexual y la identidad de género son factores que añaden una categoría de exclusión y discriminación a la población LGBT. El goce de los derechos políticos, económicos, civiles, culturales y sociales, ya de por sí con restringido acceso e inequitativo reconocimiento a la población en general, se ve más limitado cuando se trata de personas gays, lesbianas, bisexuales y transgeneristas.

CONCLUSIONES

668. La exclusión y la discriminación del Estado hacia las personas LGBT se refleja en la omisión, la indiferencia y la ausencia de políticas públicas estatales en este aspecto, lo cual se agrava si se tiene en cuenta el hecho de que no existen procedimientos diseñados para la garantía de los derechos de esta población.

669. La mención marginal de temáticas relacionadas con la población LGBT en los planes de desarrollo no garantiza por sí sola el respeto, la protección y el cumplimiento de los DESC. Antes, es necesario la implementación de medidas efectivas que permitan la aplicación del Pidesc para la población LGBT, y el diseño de acciones correctivas y preventivas que redunden en el mejoramiento de su calidad de vida.

670. El estado de los DESC para la población LGBT es desfavorable, por cuanto no ha habido voluntad política para implementar mecanismos de ejecución, monitoreo y seguimiento de los derechos de dicha población. Es importante resaltar la falta de metodologías, instrumentos, datos y registros que permitan evaluar y corregir de manera precisa la actual situación de estos derechos de manera diferenciada, y establecer los actores responsables en la vulneración de derechos para dicha población.

CAPÍTULO XII

POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos: alimentos esenciales y agua potable; alojamiento y vivienda básicos; vestido adecuado; y servicios médicos y de saneamiento esenciales.¹

1. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DESC

671. En 2001, el Comité DESC tomó en cuenta la situación de la población en condición de desplazamiento forzado al afirmar:

El Comité observa con gran preocupación que aumenta cada vez más el número de desplazados internos. Preocupa particularmente al Comité que sean víctimas de estos desplazamientos los grupos más desvalidos y marginados, sobre todo las mujeres y los niños, los campesinos y los miembros de las comunidades indígenas y afrocolombiana del país, expulsados de sus zonas por la violencia y los conflictos armados. En particular, el Comité observa con preocupación las negativas consecuencias de la parte militar del Plan Colombia, que ha tenido como efecto nuevos desplazamientos de poblaciones afectadas por la fumigación de cultivos ilícitos².

672. En atención a esta situación el Comité DESC recomendó:

32. El Comité insta al Estado parte a que tome medidas efectivas para evitar el desplazamiento de personas, implementar las decisiones de la Corte Constitucional al respecto y establecer una política pública integral que le dé prioridad a este problema.

43. El Comité llama al Estado parte a tomar medidas para mejorar las condiciones de vida de los desplazados internos, en particular de mujeres y niños, campesinos y miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas³.

1 Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados, Principio 18.

2 Comité DESC, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001) cit., párr. 11.

3 Ibid., párrs. 32 y 43.

4 Cinco años después de proferida la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional concluye que se han presentado significativos avances parciales (principalmente en coberturas en salud y educación) hacia la superación del estado de cosas inconstitucional, pero que este aún no ha sido superado, estableciendo el 1 de julio de 2010 como nueva fecha en la cual el gobierno nacional deber demostrar que se ha superado el referido estado de cosas inconstitucional, mediante soluciones duraderas en los siguientes aspectos:

a) Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales.

b) Corrección de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, en especial i) la insuficiencia de recursos, y ii) la precaria capacidad institucional. Estas causas deben ser corregidas a nivel nacional y territorial, según las prioridades departamentales y locales fijadas con base en la expulsión y recepción de desplazados.

c) Demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados, lo cual comprende dos aspectos esenciales reiterados por la Corte en numerosas providencias: i) la orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad, y ii) la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, niños y niñas, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad.

d) Demostración de que los desplazados, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, participen de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan.

e) Contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Véase Corte Constitucional, Auto 008 del 26 de enero de 2009.

5 Corte Constitucional, sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001.

673. Sin embargo, los avances en el cumplimiento de estas recomendaciones no son suficientes y en ciertos derechos (como la vida, la vivienda y generación de ingresos) hay retrocesos con relación a lo establecido por el Comité DESC en 2000. El desplazamiento forzado de personas, por su magnitud, persistencia, afectación de derechos civiles y políticos e impactos negativos en los derechos económicos, sociales y culturales, prevalece como expresión de una grave, crónica y prolongada crisis humanitaria y de derechos humanos en Colombia.

674. Frente a esta situación, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-025 de 2004, declaró la existencia de un “estado de cosas inconstitucional”²⁴ (ECI), es decir, un estado de emergencia ante la violación masiva de los derechos de las personas afectadas, y la incapacidad del Estado para prevenir las causas del desplazamiento, y para atender, proteger y restablecer sus derechos. Por ello resulta de gran importancia la labor que desarrolla el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el seguimiento a la implementación por parte del Estado de sus recomendaciones.

675. La Corte Constitucional, así como varios órganos de Naciones Unidas y organizaciones sociales, han insistido en que el Estado tiene obligaciones con las víctimas del desplazamiento forzado, derivadas de las normas nacionales y de sus compromisos con la comunidad internacional, consignados, entre otros, en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad del ordenamiento jurídico colombiano⁵, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc).

676. No obstante, desde 1997, cuando se aprobó la Ley 387 que reconoce el desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado y ordena el Estado la atención a las personas obligadas a huir dentro del territorio nacional, la respuesta de los gobiernos ha sido limitada y precaria y, en la mayoría de los casos, presionada por órdenes judiciales como consecuencia de acciones de tutela que han terminado en sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. El principal argumento de los gobiernos es el déficit fiscal, es decir, que para atender a las víctimas, el Estado no dispone de recursos. Desde 2002, además de insistir en el tema fiscal, el gobierno subordina el tema a la agenda de seguridad, bajo la presunción de que la “política de seguridad democrática” evita que los ciudadanos tengan que desplazarse forzosamente por el territorio nacional. En estas circunstancias, el esfuerzo del gobierno se orienta a demostrar que no hay conflicto armado, que ya no existen grupos paramilitares, y que hay control sobre el 97% del territorio nacional.

677. El tribunal constitucional, diversos organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil no piensan igual que el gobierno. La realidad en las regiones demuestra que persiste la confrontación armada y sus consecuencias sobre la población civil, en especial el desplazamiento forzado interno.

678. En la gestión gubernamental 2002-2006, se estructuraron una serie de programas de atención para las víctimas de desplazamiento forzado que más que

garantizar las condiciones para el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de estos, subsumen la realización de derechos dentro de esquemas de subsidios focalizados, que buscan “administrar la crisis” que surge con el éxodo, pero que no permiten superar las vulnerabilidades y exclusión en el acceso a derechos para esta población⁶.

679. Si bien se han adoptado programas y asignado presupuestos para la atención a las víctimas de desplazamiento desde el año 2004, el Gobierno nacional no ha logrado que la mayoría de las personas en situación de desplazamiento restablezcan de manera efectiva sus derechos.

680. Prevalece una política asistencialista de corto plazo mediante programas de atención que han generado una mayor dependencia de estas poblaciones en la ayuda humanitaria⁷ y, en ocasiones, el gobierno presiona el retorno sin garantías de seguridad, dignidad y voluntariedad de la población, vulnerando los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral⁸.

681. Cinco años después de emitida la sentencia T-025, el Estado colombiano no ha resuelto el estado de cosas inconstitucional, y el propio gobierno admite que tiene muchas dificultades para cumplir aspectos relacionados con restitución de tierras, generación de ingresos y vivienda. La respuesta oficial sigue siendo precaria en la asignación de recursos, caótica en términos institucionales, más formal que real en la respuesta a la Corte, y pensada para negar la magnitud y los impactos del desplazamiento forzado y minimizar los derechos de las víctimas⁹.

682. En desarrollo de la sentencia T-025, la Corte Constitucional ha emitido más de 50 autos, ordenando al gobierno información clara y precisa sobre la magnitud del desplazamiento, exigiendo planes y programas específicos e insistiendo en enfoques diferenciales, lo cual abre paso a una suerte de judicialización de la política pública, y reafirma el compromiso del alto tribunal con los derechos de las personas desplazadas. Para una comprensión del ejercicio de la Corte es necesaria la descripción de estos autos que se fundamentan en la incapacidad del gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional:

Auto 185

2004 Niveles de cumplimiento de la superación del ECI.

Auto 176

2005 Realización del esfuerzo presupuestal, y su ejecución y montos por parte de cada entidad.

- Exigencia de priorización de la población desplazada para efecto de la ejecución presupuestal.
- Ofrecer un cronograma mediante el cual señalen a qué ritmo y mediante qué mecanismos se destinarán los recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación como necesarios para la implementación de la política pública de atención a la población desplazada.

Auto 177

2005 Tiene como fundamento el problema patente del bajo compromiso de las entidades territoriales en la destinación de recursos apropiados para la atención a población desplazada.

6 Frente al enfoque de derechos que expresa la política social propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el profesor César Giraldo establece que... “Los derechos al trabajo son reemplazados por la atención de las necesidades básicas de los pobres y por la empleabilidad. La atención de las necesidades es considerada como un favor, del cual los pobres deben estar agradecidos: ‘¡Adelante Presidente!’ A los pobres malagradecidos se les manda la policía. Tales favores se traducen en una explosión de programas asistenciales (que el Plan llama ‘Promoción Social’). Superación de la pobreza extrema, régimen subsidiado de salud, adulto mayor, comedores comunitarios, banca de oportunidades y muchos más”. César Giraldo, “Política social Uribe Vélez. Sombras nada más”, *Le Monde Diplomatique*, núm. 58, Edición Colombia, Bogotá, julio de 2007.

7 Al respecto puede verse, entre otros, el Informe de la Defensoría del Pueblo sobre desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, núm. 01, Defensoría del Pueblo, Bogotá, abril de 2002.

8 Del desplazamiento se derivan obligaciones del Estado para con los desplazados que van más allá del contenido de los programas previstos en la Ley 387 de 1997. Como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-327 de 2001, la persona desplazada, además del derecho de ser atendida por el Estado, tiene el derecho a conocer la verdad acerca de quien fue el causante del desplazamiento; a la justicia, para que el desplazamiento como delito que es no quede en la impunidad, y a la reparación por los daños sufridos.

9 En la audiencia de rendición de cuentas ante la Corte Constitucional, realizada el 2 de mayo de 2005, el entonces ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla expresó al diario *El Tiempo*, que con la distribución de gastos actual no existían recursos disponibles para superar el ECI: “Tenemos 40 billones de pesos de recaudo. De ahí toca cancelar las pensiones y el pago de la deuda que nos suman 42 billones. En adelante en temas de justicia, defensa y para el tema de los desplazados debe financiarse con deuda”. www.eltiempo.com [consultada el 3 de junio de 2005].

<p>Auto 178 2005 Se dirige al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para que, en plazos que van entre un mes y un año, de acuerdo con sus funciones, resuelvan las distintas dificultades de articulación y coordinación entre las instituciones.</p>
<p>Auto 218 2006 Valorar los informes ofrecidos por el gobierno nacional frente a los autos 176, 177 y 178 de 2005, con miras a determinar:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Si tales entidades han demostrado apropiadamente que se ha superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, o que se ha avanzado en forma significativa en la protección de los derechos de la población desplazada. ii) Si se ha suministrado a la Corte información seria, precisa y depurada para establecer el nivel de cumplimiento que han obtenido las órdenes impartidas en las providencias judiciales mencionadas.
<p>Auto 266 2006 Pide aclaraciones de algunos puntos del informe.</p>
<p>Autos 333, 334, 335, 336 y 337 Se remiten al juzgado 5 Civil del Circuito las solicitudes de apertura de incidentes de desacato frente a funcionarios de Acción Social responsables de las áreas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) registro y caracterización de la población desplazada, b) protección del derecho a la subsistencia mínima mediante la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia, tanto en términos generales como a las víctimas de desplazamientos recientes en particular, c) garantía del derecho al retorno y restablecimiento, d) coordinación general del sistema nacional de atención a la población desplazada, y e) participación de la población desplazada en la adopción de las decisiones que le conciernen.
<p>Auto 027 Febrero de 2007 Convoca a una sesión de información técnica para considerar la adopción de indicadores de resultado del goce efectivo de derechos de la población desplazada.</p>
<p>Auto 064 Marzo de 2007 Formulario de interrogantes al Gobierno Nacional.</p>
<p>Auto 101 Abril de 2007 Convoca a una sesión de información técnica para verificar las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucionales sobre el desplazamiento desde la perspectiva de género.</p>
<p>Auto 109 Mayo de 2007 Se adoptan los indicadores de resultado de goce efectivo para la población desplazada.</p>
<p>Auto 177 Junio de 2007 Adopción de indicadores de resultado.</p>
<p>Auto 200 2007 Adopción de medidas de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo.</p>
<p>Auto 207 Agosto de 2007 Convoca a una sesión de información técnica para verificar las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucionales sobre el desplazamiento desde la perspectiva de los pueblos indígenas desplazados o en riesgo de desplazamiento.</p>

<p>Auto 208 Agosto de 2007 Convoca a una sesión de información técnica para verificar las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucionales sobre el desplazamiento desde la perspectiva de las comunidades afrodescendientes desplazadas o en riesgo de desplazamiento.</p>
<p>Auto 218 Agosto de 2007 Pronunciamento sobre el derecho a la participación y al sufragio de la población desplazada, teniendo en cuenta la proximidad de las elecciones de octubre de 2007.</p>
<p>Auto 233 Septiembre de 2007 Pronunciamento sobre los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada, revisando lo entregado por el gobierno previamente.</p>
<p>Auto 234 Septiembre de 2007 Convoca a una audiencia complementaria de información técnica para verificar las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional sobre el desplazamiento desde la perspectiva de los pueblos indígenas desplazados o en riesgo de desplazamiento.</p>
<p>Auto 236 Septiembre de 2007 Corrección de la estructura de la sesión información técnica para los pueblos indígenas desplazados.</p>
<p>Auto 250 Septiembre de 2007 Convocatoria a sesión complementaria de información técnica sobre los pueblos indígenas desplazados.</p>
<p>Auto 251 Septiembre de 2007 Entrega de documentación aportada por los participantes de la sesión de información técnica para los pueblos indígenas.</p>
<p>Auto 262 Octubre de 2007 Fija el listado de asistentes y la agenda de intervención de la sesión de información técnica para verificar las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucionales sobre el desplazamiento desde la perspectiva de las comunidades afrodescendientes desplazadas o en riesgo de desplazamiento, convocada mediante el auto 208 de agosto de 2007.</p>
<p>Auto 278 Octubre de 2007 Plazo adicional para dar respuesta a la documentación aportada por los participantes de la sesión de información técnica para los pueblos indígenas.</p>
<p>Auto 052 Febrero de 2008 Se solicita información de las principales entidades territoriales, expulsoras y receptoras.</p>
<p>Auto 092 Abril 14 de 2008 Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.</p>
<p>Auto 093 Abril de 2008 Protección de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la libertad de circulación, y a la prevención de las circunstancias que generan desplazamientos forzados, de las personas civiles del municipio de Samaniego (Nariño) afectadas por el problema de minas antipersonal y ubicadas en consecuencia en alto riesgo de desplazamiento forzado, o de desplazamiento forzado efectivo.</p>
<p>Auto 116 Mayo 13 de 2008 Adopción de indicadores de goce efectivo de los derechos.</p>

<p>Auto 117 Mayo 2008 Reasunción de competencia por la Corte Constitucional para asegurar el cumplimiento de las órdenes impartidas para superar el ECI en materia de desplazamiento forzado interno: consideraciones previas sobre la apertura de incidente de desacato contra funcionarios y contratistas de Acción Social, un funcionario del Ministerio del Interior y de Justicia, y dos funcionarios de Incoder.</p>
<p>Auto 251 Octubre de 2008 Se dictan las medidas para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes desplazados por el conflicto armado.</p>
<p>Auto 237 Septiembre 19 de 2008 Incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004.</p>
<p>Auto 284 Octubre de 2008 Protección de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la libertad de circulación, y a la prevención de las circunstancias que generan desplazamientos forzados, de las personas civiles del municipio de Samaniego (Nariño) afectadas por el problema de minas antipersonal y ubicadas en consecuencia en alto riesgo de desplazamiento forzado, o de desplazamiento forzado efectivo.</p>
<p>Auto 335 Noviembre de 2008 Sesión técnica para responder acerca de las condiciones y los elementos de juicio que debían ser tenidos en cuenta por la Corte Constitucional para declarar la superación del “estado de cosas inconstitucional”.</p>
<p>Auto 004 Enero de 2009 Se dictan las medidas para garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado.</p>
<p>Auto 005 Enero de 2009 Se dictan las medidas para garantizar la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado.</p>
<p>Auto 006 Enero de 2009 Se dictan las medidas para garantizar la protección de las personas desplazadas con discapacidad.</p>
<p>Auto 007 Enero de 2009 Coordinación de política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales</p>
<p>Auto 008 Enero de 2009 Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.</p>
<p>Auto 009 Enero de 2009 Órdenes como consecuencia del asesinato de líder desplazado.</p>
<p>Auto 011 Enero de 2009 Seguimiento de medidas por adoptar para superar el estado de cosas inconstitucional sobre el problema del desplazamiento interno, específicamente respecto de las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada.</p>
<p>Auto 036 Enero de 2009 Seguimiento sentencia T-025 de 2004. Auto 092 de 2008. Informe del Fiscal General de la Nación</p>

Fuente: editado de CD, “Ejerciendo los derechos”, Promoción de capacidades sociales e institucionales en política pública sobre desplazamiento forzado, Codhes, 2009.

2. SOBRE EL V INFORME PERIÓDICO OFICIAL

683. El V Informe del Estado colombiano al Comité DESC no es explícito en presentar resultados sobre acceso a derechos para las personas en situación de desplazamiento forzado, y es evidente la intención de presentar datos de políticas sociales regulares como parte de la respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional, lo que distorsiona las cifras y reafirma la precariedad o ausencia de políticas específicas.

684. El informe tampoco da claras señales sobre las gestiones adelantadas para dar cuenta de las informaciones y recomendaciones presentadas por el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo), la Corte Constitucional, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y las hechas por el Comité DESC¹⁰ en relación con la resolución del desplazamiento forzado en general y casos particulares de vulneración.

685. Por último, el informe no tiene unos apartados que den cuenta de los resultados específicos para las poblaciones en situación de desplazamiento, por lo que se mezclan los resultados de programas de asistencia para personas vulnerables por pobreza, desmovilizados de los grupos paramilitares, damnificados por desastres naturales, con la atención a los desplazados por la violencia.

686. Este hecho reafirma la idea de que el Gobierno nacional asume un enfoque de asistencia social y no de derechos, y considera a la población “beneficiaria” como sujeto pasivo de “ayuda humanitaria”, sin tener en cuenta la participación de las víctimas en la fijación de los contenidos de los programas que se ajusten a sus situaciones particulares y diferencias culturales, así como a sus proyectos de vida.

687. La oferta que se detalla evidencia un enfoque que se limita a esquemas coyunturales de asistencia sin establecer el grado de garantía de los derechos y de qué manera las acciones estatales desplegadas permiten superar el fenómeno del desplazamiento en condiciones de dignidad y con garantías de no repetición.

688. Al referirse a las circunstancias que presionan la expulsión de población desplazada se intenta desconocer la complejidad del conflicto y la responsabilidad que tienen agentes del Estado y los grupos paramilitares¹¹, y se circunscribe a acusar a las guerrillas por la crisis humanitaria. Además, omite otros factores como las operaciones antinarcóticos, las cuales implican la aplicación de acciones militares en las zonas de erradicación y, por supuesto, la participación de intereses económicos que buscan concretar el potencial de explotación minera o agroindustrial en algunas zonas de expulsión.

¹⁰ Comité DESC, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001), cit.

¹¹ Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado. Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008.

12 Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país, Organización Panamericana de la Salud / Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas Colombia, 2005, p. 5.

13 Comisión de Seguimiento a la política pública. Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, "La población desplazada: la más vulnerable entre las vulnerables en Colombia", Bogotá, 2008. Disponible en www.codhes.org

14 "Acabar la Guerra tomará de 15 a 20 años: Frank Pearl", El Tiempo. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3426445#>

15 Véase el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2002, E/CN.4/2002/17, pp. 45-46.

3. NIVEL DE VIDA Y SITUACIÓN GENERAL DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

689. Según el informe del Estado colombiano, el país creció en 2007 en un 7,5% lo que, en la lógica oficial, se entiende como un hecho positivo que asegura una mejor calidad de vida de todos los ciudadanos, incluidas las personas en situación de desplazamiento.

690. La realidad es otra. Las personas en situación de desplazamiento enfrentan la crisis con especial dureza y en condiciones de mayor vulnerabilidad. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas "el ingreso mensual promedio de los hogares desplazados es \$248 mil pesos, un 65% del salario mínimo"¹².

691. La Encuesta Nacional de Verificación, instrumento de medición del goce efectivo de derechos adelantado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado para la Corte Constitucional, muestra que a septiembre de 2008, sólo el 11,2% de las personas desplazadas recibía ingresos iguales o superiores a un salario mínimo legal (aproximadamente 250 dólares al mes), y el 54,5% tenía ingresos por debajo de esta cifra, que en algunos casos no llega ni a la mitad de un salario mínimo. Es decir, el 98% de los hogares de personas desplazadas estaba bajo la línea de pobreza, y el 81% por debajo de la línea de indigencia. En el caso de hogares bajo jefatura femenina, la situación es más grave pues sólo el 15% supera la línea de indigencia¹³.

Prevención del desplazamiento

692. En términos de la prevención del desplazamiento forzado el énfasis se ha concentrado en la "seguridad democrática" como escenario que garantizaría la desactivación de la expulsión, lo cual en todo caso no implica una solución en el corto plazo al problema del desplazamiento (en entrevista al diario El Tiempo el Alto Comisionado de Paz afirmaba que la solución del conflicto armado tardaría entre 15 a 20 años más)¹⁴.

693. Contrario a lo señalado reiteradamente por el Gobierno nacional, la política de seguridad democrática no ha logrado eliminar el desplazamiento forzado, sólo moderó su crecimiento y en ciertas zonas del país es más un factor de agravamiento de la situación de violencia dado los impactos que genera en las poblaciones.

694. Hay zonas críticas como los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Caquetá, Guaviare, Guainía, Vaupés, Vichada, Nariño, Putumayo, Chocó y el nororiente de Antioquia, escenarios de incremento de las vulneraciones a las comunidades y líderes sociales, asesinatos de civiles que luego aparecen registrados como subversivos dados de baja en combate, desplazamientos masivos e individuales, entre otros.

695. El Estado no ha adoptado medidas eficaces para prevenir la expulsión, proteger la vida y la integridad física de los colombianos en riesgo o en situación de desplazamiento forzado. A pesar de los informes de riesgo emitidos por el Sistema de Alerta Temprana (SAT) de la Defensoría del Pueblo, en muchos casos, el Comité Interinstitucional de Alerta Tempranas (CIAT) –organismo del Gobierno nacional encargado de valorar dichos informes y adoptar las medidas pertinentes–, no actuó de manera eficaz como garante de la protección de los derechos humanos de las personas y comunidades en riesgo de desplazamiento.

696. Además, no ha implementado una estrategia integral para prevenir las causas estructurales de los desplazamientos y cumplir con las recomendaciones internacionales relacionadas con la lucha contra la impunidad, el desmantelamiento de los grupos paramilitares y los vínculos de estos con la fuerza pública¹⁵. Tampoco existe voluntad para incluir en la política estatal y en los programas de restablecimiento los procesos de verdad, justicia y reparación para las víctimas del desplazamiento forzado. Si bien el tema del desplazamiento fue incluido en el Decreto 1290 de 2008 sobre reparación administrativa, las víctimas del desplazamiento solo serán beneficiarias con una indemnización destinada a vivienda, garantía con la que ya contaban en razón de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

697. Por el contrario, la impunidad de la que gozan los responsables del delito de lesa humanidad del desplazamiento forzado es generalizada, lo que mantiene a la población víctima en una grave situación de vulnerabilidad, inseguridad y estigmatización. Esta situación afecta las organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en el tema, víctimas también de amenazas que perjudican su permanencia en el terreno; según Acnur, sólo en el 1% de los casos conocidos por el Estado se han iniciado investigaciones judiciales¹⁷. Adicionalmente el Gobierno nacional, lejos de sancionar y castigar a los victimarios, ha promovido diferentes iniciativas legislativas que buscan legalizar la posesión ilegal de tierras y bienes detentados por los paramilitares, y el fomento de actividades empresariales en estos territorios .

698. Cabe anotar, frente a lo anterior, que en el año 2008, se agravó el desplazamiento forzado en las zonas en las que se implementó la política de fumigaciones aéreas y erradicación manual forzada de cultivos de uso ilícito, que afectó a por lo menos 13.450 personas que huyeron en forma masiva, aduciendo falta de garantías para sus vidas, como consecuencia de operaciones militares que, además, afectaron seriamente su soberanía alimentaria. Los departamentos más afectados por estas migraciones forzadas fueron Antioquia, Córdoba y Vichada¹⁸.

699. Asimismo, en los informes oficiales no se tiene en cuenta el significativo porcentaje de subregistro de población desplazada, que llega al 30%, y que se presenta por diversas razones: la no inclusión en el registro oficial porque no se acepta como causa del desplazamiento los eventos originados por la fumigación área contra cultivos de uso ilícito; el miedo de las víctimas a declarar contra gru-

16 Véase Plataformas de Derechos Humanos y Paz, "Informe para el examen periódico universal de Colombia ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas", Bogotá, julio de 2008, p. 7. Disponible en www.plataforma-colombiana.org.

17 Tales iniciativas son el Plan Nacional de Desarrollo, la ley General Forestal (declarada inexecutable por la Corte Constitucional), el Estatuto de Desarrollo Rural, el programa Agro Ingreso Seguro y la ley de saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble. *Ibid.*, p. 7.

18 Codhes, Víctimas emergentes, Boletín Codhes Informa, núm. 75, ob. cit., p. 5. Disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50

19 Ibid.

20 Datos de la Encuesta Nacional de Verificación (ENV), elaborada por la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Este estudio fue adelantado en la zona urbana de 50 municipios del país, de ellos 35 tenían menos de 200.000 habitantes; se completaron 6.616 encuestas de la población en situación de desplazamiento incluidas en el Registro Único de Población Desplazada a partir del año 1999. Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, Primer informe a la Corte Constitucional, Bogotá, 5 de febrero de 2008. Disponible en www.codhes.org

21 Ibid.

pos paramilitares o bandas emergentes, las dificultades de trámite para acceder al registro oficial, la ocurrencia de modalidades de desplazamiento difíciles de rastrear como las que suceden entre zonas rurales, dentro de zonas urbanas, el confinamiento, entre otras.

700. Según Codhes, el desplazamiento se estabilizó en un promedio de 200 mil personas desplazadas entre 2003 y 2006, y entre los años 2007 y 2008 se presenta una preocupante tendencia al incremento. En particular en 2008, el número de personas desplazadas superó las 380 mil, con lo cual la magnitud se acerca a las cifras del año 2002, es decir, el momento previo al inicio de la política de seguridad democrática¹⁹.

Políticas sectoriales y resultados con relación al goce efectivo de los DESC²⁰

701. El goce efectivo de los derechos de las poblaciones en situación de desplazamiento se pretende alcanzar mediante una serie de políticas sectoriales del Gobierno nacional que, sin embargo, presentan muchas debilidades como las siguientes:

1. No existe una oferta pública integral y específica para la población desplazada, sino un conjunto de acciones desarticuladas de entidades que desde sus criterios sectoriales y conforme a trámites burocráticos ofertan una serie de servicios. Lo anterior redundaría en la incapacidad del Estado para demostrar que una persona o familia ha cesado en su situación de desplazamiento mediante el disfrute pleno y constante del conjunto de sus DESC. Infortunadamente, en la práctica una persona o familia puede tener acceso al servicio de salud pero no a vivienda dado que cada oferta es independiente en razón del enfoque sectorial de atención.
2. Las personas se ven obligadas a hacer un peregrinaje por cada una de las instituciones estatales para obtener el acceso a cada programa.
3. Las entidades tienden a ofrecer adaptaciones de programas sociales regulares, es decir, esquemas diseñados para personas en situación de pobreza, y no programas específicos, diseñados según enfoques diferenciales y que subsanen las vulneraciones inherentes a la situación de desplazamiento.

4. SITUACIÓN DE LOS DESC DE LA POBLACIÓN EN DESPLAZAMIENTO

702. De acuerdo con lo anterior, el panorama de goce efectivo de los DESC para estas poblaciones es el que se describe a continuación²¹.

Derecho a la libre determinación, integridad cultural y territorio (artículo 1 del Pidesc)

703. Si cientos de miles de campesinos abandonaron sus tierras productivas como consecuencia del conflicto armado y el desplazamiento forzado, debería existir

una política de restitución de esas tierras para evitar el despojo y asegurar los derechos de la población afectada. Sin embargo, se impone otra realidad en la política pública que refleja el desinterés del gobierno por asegurar los derechos de campesinos, colonos indígenas y afrodescendientes a quienes han arrebatado sus tierras mediante acciones de violencia.

704. Como lo señaló la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, desde 2000 por lo menos 385.000 familias rurales abandonaron alrededor de 5,5 millones de hectáreas, equivalentes al 10,8% del área agropecuaria del país, generando un lucro cesante que ascendería a 49,7 billones de pesos, es decir, el 11,6% del producto interno bruto del país²². Estas tierras pasaron a otras manos, en una expropiación de hecho que sigue teniendo ocurrencia en varias regiones.

705. La Contraloría General de la República calcula el despojo de tierras en 2,6 millones de hectáreas, y proyecta que las reparaciones que debe el Estado a las víctimas del desplazamiento por las tierras abandonadas y por los ingresos dejados de percibir oscilan entre 8,2 y 11,7 billones de pesos del año 2005²³.

706. Si el Estado admite que hay alrededor de 3.200.000 personas desplazadas, y que el 62,9% de las personas expulsadas provienen de la zona rural, se pensaría que el gobierno nacional ha dispuesto una estrategia ambiciosa para el goce efectivo de las víctimas de desplazamiento teniendo en cuenta que la mayoría de las familias provienen del campo. Sin embargo, sólo un 2,7% del total de familias desplazadas y registradas en 2006, han sido integradas en planes de restitución de tierras para el periodo 2007-2010, es decir, apenas 12.850 hogares.

707. La política oficial de tierras para desplazados se orienta principalmente a la extinción de dominio de propiedades de narcotraficantes y la entrega “voluntaria” de tierras por los líderes paramilitares desmovilizados y beneficiarios de la Ley de Justicia y Paz²⁴, todo lo cual ha sido un fracaso en términos de restitución a los desplazados.

708. El propio gobierno admite el fracaso de su política, agravada por un modelo de desarrollo rural que privilegia a los grandes dueños, legales e ilegales de la tierra, en medio de escándalos de corrupción y favoritismo en programas como Agro Ingreso Seguro²⁵.

709. Es, entonces, la garantía del derecho a la tierra una de las falencias institucionales más significativas para lograr el restablecimiento de miles de campesinos y comunidades afrocolombianas e indígenas desplazadas, y la ineficacia de los esquemas dispuestos para lograr la restitución de ésta y democratizar su acceso. Esta situación está en la base de la no resolución del desplazamiento, pues, la debilidad del Estado en este campo es un factor que estimula la continuación de la expulsión.

22 Estas cifras del impacto económico del desplazamiento forzado en Colombia están incluidas en el informe que sobre despojo de tierras y bienes, y reparación integral, presentó la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento a la Corte Constitucional. Luis Jorge Garay (director del Proceso Nacional de Verificación), Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, Bogotá, abril de 2009.

23 Véase en este mismo informe capítulo 6, campesinos y campesinas.

24 Edwin Tapia, Análisis del componente financiero de la política pública de atención al desplazamiento forzado 2007-2010, en *Tras las huellas del conflicto. Serie Documentos Codhes* núm. 8, Bogotá, diciembre de 2007.

25 Véase Auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional, párr. 71. El informe presentado por el Gobierno nacional el 11 de diciembre de 2008, señaló como principales obstáculos para el avance de esta política, los siguientes:

- i) La desactualización de la información institucional necesaria para la individualización de predios y derechos;
 - ii) la escasa sistematización de la información catastral y registral relevante;
 - iii) el bajo nivel de conocimiento acerca de la normatividad, procedimientos y herramientas relativas a la protección patrimonial, por parte de los funcionarios concernidos;
 - iv) el escaso conocimiento del marco de derechos y las herramientas para hacerlos exigibles, por parte de la población afectada;
 - v) la transición normativa (Ley 1152 de 2007) y el cambio de competencias institucionales que ha implicado:
 - a. Traslado del RUP que administraba Incodec a la Superintendencia de Notariado y Registro bajo la denominación Rupta, con los ajustes correspondientes.
 - b. Traslado de la competencia de recepción de solicitudes que tenía Incodec, al Ministerio Público.
 - c. Asignación de las competencias en materia de Ruta de Protección Étnica al Ministerio del Interior y de Justicia. Este traslado de competencias no ha estado acompañado del mejoramiento de su capacidad administrativa para la asunción de las nuevas funciones.
 - vi) La falta de información actualizada de formaciones catastrales y territorios étnicos;
 - vii) el establecimiento de un gran número de desplazados como ocupantes de territorios baldíos carentes de identificación catastral;
 - viii) las relaciones informales de la tenencia de la tierra por parte de los desplazados;
 - ix) la imprecisión de los datos aportados por los desplazados por la violencia para la identificación de los predios.
- Estas cifras del impacto económico del desplazamiento forzado en Colombia están incluidas en el informe que sobre despojo de tierras y bienes, y reparación integral presentó la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento a la Corte Constitucional. Luis Jorge Garay, *Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado*, ob. cit.

26 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Encuesta Nacional de Verificación (ENV) 2007, Primer informe a la Corte Constitucional, ob. cit.

27 Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Proceso nacional de verificación, Acceso al mercado laboral, en El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada, vol. 2, Bogotá, abril de 2009, p. 185.

28 Ibid.

Derecho al trabajo (artículos 6 y 7 del Pidesc)

710. De acuerdo con el Pidesc, el derecho a trabajar “comprende el derecho de toda persona a tener oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”. En la práctica, y por la información que presentan el Gobierno y la Comisión de Seguimiento, no existen acciones de política pública para la generación de ingresos de la población desplazada para su estabilización socioeconómica.

711. En este marco, el derecho al trabajo se ha desarrollado vía fomento al emprendimiento individual, que implica una serie de capacitaciones en artes y oficios, capital semilla, microcréditos en lo urbano, y crédito a iniciativas productivas en lo rural. Sin embargo, dado que los programas son modificaciones de iniciativas regulares de política social, los requisitos de acceso tienden a no considerar las condiciones de vulneración de derechos, limitando, entonces, su acceso.

712. En efecto, según la I Encuesta Nacional de Verificación (ENV), sólo el 15,7% de las personas en edad de trabajar incluidas en el Rupd ha tenido acceso a programas de capacitación laboral, el 2% ha sido beneficiario de programas de generación de ingresos, y sólo al 14,4% de la población beneficiada por alguno de estos programas le sirvió para conseguir empleo o iniciar un negocio en el cual trabajan actualmente. La encuesta también demuestra que sólo al 19,8% las capacitaciones le sirvieron alguna vez para trabajar, y al 65,8% restante nunca le sirvieron para emplearse o iniciar un negocio propio. Estos datos reafirman los bajos niveles de acceso y eficacia de estos programas para permitir el goce del derecho al trabajo²⁶.

713. Por otra parte, según los datos de la II Encuesta Nacional de Verificación, apenas un 46,4% de los encuestados se encontraba trabajando en la semana anterior a la encuesta, un 4,8% se declaraba desocupada, y un 48,6 estaba inactiva, mientras que, a julio de 2008, según la Encuesta de Hogares del DANE, la población colombiana de 12 años de edad o más, que habitaba en las cabeceras municipales se declaraba en un 53,5% como ocupada, 7,25% desocupada y 39,2% inactiva²⁷.

714. Estos resultados reafirman que los programas oficiales para asegurar la generación de ingresos de las personas desplazadas han fracasado. La situación es más crítica cuando se trata de generación de ingresos con enfoque de género: la proporción de mujeres en situación de desplazamiento ocupadas es casi la mitad que la de los hombres, y existe una proporción de desempleadas de cerca del 13%, frente a algo más del 7% para el caso de los hombres²⁸.

Derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pidesc)

715. En cuanto al derecho a la seguridad social existe una oferta conformada por programas en salud, riesgos profesionales (este aplica para las personas vinculadas formalmente al mercado laboral) y pensiones (mediante un sistema de prima

media, otro de ahorro individual y otro de pensión subsidiada por el Estado). Además, hay otras regulaciones en materia de formalización del trabajo.

716. Los resultados no son alentadores. Si nos atenemos a la I ENV, sólo el 11,1% de las víctimas de desplazamiento que son asalariados se encuentra afiliado a administradoras de riesgos profesionales (ARP), el 12,4% a empresas promotoras de salud (EPS) (administradoras del régimen de salud), y sólo el 9,3% a un fondo de pensiones. Así, tan sólo un 7,5% de este grupo se encuentra afiliado a los tres servicios, y las afiliaciones a salud y pensión son cerca del 1% en el caso de los trabajadores independientes.

717. En cuanto a las condiciones de trabajo, el 25,4% de la población desplazada ocupada labora en jornadas parciales (menos de 40 h/sem), un 23,9% en jornadas legales (40 a 48 h/sem), y un 50,7% excede el máximo legal, con un 28,1% trabajando jornadas superiores a 60 horas semanales. Cabe resaltar que apenas el 9,2% de los ocupados como obreros, empleados o jornaleros cuenta con contrato escrito (un 56% de estos a término indefinido)²⁹.

Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11 del Pidesc)

718. El derecho a gozar de un nivel de vida adecuado incluye los derechos a la más amplia protección y asistencia posibles a la familia, a la alimentación, al vestido y a la vivienda.

Derecho a la alimentación adecuada (artículo 11-2 del Pidesc)

719. Si bien existe una serie de programas manejados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y otros que incorpora Acción Social durante la fase de Atención Humanitaria de Emergencia, no existe un programa general de seguridad alimentaria. Según la ENV, el 59,1% de los encuestados plantearon una situación de alimentación insuficiente: “dentro de la población que dejó de consumir alguna comida en la semana anterior a la encuesta, un 68,1% no consumió entre 4 y 7 comidas, y un 15,3% dejó de consumir entre 8 y 14 comidas”.

Derecho a la vivienda (artículo 11-1 del Pidesc)

720. Existe una oferta dada por los programas nacionales de subsidio de vivienda de interés social (VIS) para las áreas urbanas y rurales, así como subsidios complementarios por parte de ciertos entes territoriales (por ejemplo, Medellín, Bogotá, Bucaramanga y la Gobernación de Antioquia). Sin embargo, las metas de cobertura que fija el programa nacional y el acceso a los subsidios dependen de los puntajes que logre la población desplazada postulante en cada convocatoria, medida que termina por volverse un filtro en donde se otorgan tales beneficios sólo a una parte

29 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, ob. cit.

30 Corte Constitucional, "III. 4. Replanteamiento de la política de vivienda para la población desplazada, en Auto 008 de 2009, Bogotá, 26 de enero de 2009, pp. 25-29.

de quienes se postulan. Lo anterior implica que no existe una oferta universal para todas las personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Según la ENV, sólo el 66,1% de los hogares incluidos en éste han solicitado el subsidio familiar de vivienda, y solamente al 34,7% de este porcentaje le fue otorgado. Adicionalmente, el 90% de dichos subsidios ha sido asignado, pero únicamente el 44% ha sido utilizado por los beneficiarios.

721. Por otra parte, los programas de VIS son estándar, por lo cual no contienen enfoques diferenciales, según particularidades culturales o regionales, y, peor aún, sólo el 7,5% de los hogares encuestados cumple con todos los criterios que la Corte Constitucional ha establecido como patrón para definir si las viviendas para estas poblaciones pueden ser clasificadas como dignas.

722. Al respecto, la Corte Constitucional establece en el Auto 08 de enero de 2009, que la asignación de subsidios está lejos de cubrir la demanda real, que la proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados es menor a la mitad, y que más del 50% de los recursos asignados no garantizan el derecho a la vivienda.

723. Esto se debe al complejo marco normativo y organizacional de la política de vivienda, a las deficiencias de información sobre el proceso, a la insuficiencia del subsidio para adquirir una vivienda nueva o usada, y a la incapacidad de los desplazados para conseguir los recursos para complementar el crédito. Por eso el subsidio no es atractivo para los desplazados. En 2001 la demanda de subsidios fue del 64% de las personas desplazadas registradas, mientras que en 2006 las solicitudes fueron del 53% y la tendencia es decreciente.

724. Producto de estos hechos, se presenta que la vivienda es uno de los derechos a los que más se asignan recursos y menos resultados en materia de goce efectivo de derechos presenta. Ante esta conclusión, la Corte Constitucional establece que:

la política de vivienda actual constituye un mecanismo ineficiente en términos de la adecuada destinación de recursos para la ayuda de la población desplazada, y al mismo tiempo, inidóneo para la protección del goce efectivo de los derechos de dichas víctimas de la violencia³⁰.

Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del Pidesc)

725. Respecto del derecho a la salud de la población en situación de desplazamiento, aunque existen avances en cobertura (90% en el sistema público denominado Régimen Subsidiado de Salud), en términos de acceso a programas específicos, las coberturas son reducidas y los enfoques diferenciales son precarios, dado que la oferta se concentra en el paquete estándar de procedimientos

y medicamentos que contiene el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POS-S), el cual corresponde al 70% del paquete que incorpora el POS del sistema privado o régimen contributivo.

726. Un análisis detallado del goce efectivo de este derecho no sólo debe guiarse por las cifras de afiliación al Régimen Subsidiado de Salud, sino también, debe incorporar aspectos que demuestren el acceso oportuno y la calidad de los servicios de salud prestados a la población en situación de desplazamiento, tales como la eficacia de la promoción, prevención y solución de enfermedades epidémicas, endémicas y de transmisión sexual.

727. En el caso de las personas en situación de desplazamiento, de la población incluida en el Registro Único de Población Desplazada (Rupd) afiliada al régimen subsidiado de salud, el 90% lo está en el Régimen Subsidiado y el 9,5% en el Contributivo y el vinculado, mientras que para la población colombiana, la distribución en el 2005 fue del 54,5% en el régimen subsidiado de salud y 45,5% al contributivo, respectivamente.

728. Conforme pasan los años desde su desplazamiento, las personas tienden a verse más favorecidas por el cubrimiento del SGSSS a través del régimen subsidiado, mientras que la afiliación al régimen contributivo se mantiene en porcentajes bajos y relativamente invariables, lo cual es expresión de las limitaciones que tienen para obtener ingresos suficientes que les permitan pagar el servicio de salud que dan las aseguradoras privadas.

729. Al respecto, ante las casi 90 mil tutelas anuales que se interponen para pedir acceso a la salud, nuevamente la Corte Constitucional pone en evidencia las falencias en materia de goce efectivo de derechos de las políticas sociales, al ordenar, mediante la sentencia T-760 de 2008, que las empresas promotoras de salud (EPS) suministren los medicamentos, tratamientos y procedimientos contempladas en los cinco Planes Obligatorios de Salud (POS) existentes, dependiendo si es afiliado por régimen contributivo y subsidiado.

730. La sentencia T-760 de 2008 ordena que paulatinamente se deben unificar los distintos POS porque la diferencia entre ellos vulnera el derecho a la igualdad. También, dispone que se adelanten las medidas necesarias para que todos los colombianos tengan cobertura en salud y se defina un cronograma para eliminar las diferencias entre los POS entre el régimen contributivo (conformado por quienes pagan mensualmente sus aportes de salud) y el subsidiado o sistema estatal.

Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del Pidesc)

731. Dado que la infraestructura educativa no es simétrica en toda Colombia –pues está sujeta a las transferencias intergubernamentales (Sistema General de Participaciones) administradas por cada municipio o ente descentralizado–, los

31 Véase Exposición de motivos del proyecto de ley de iniciativa popular por medio del cual se convoca a un referendo derogatorio de dichas reformas impulsado por la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), el Partido Liberal, el Polo Democrático Alternativo, la PCDHDD, entre otros actores sociales. Disponible en www.fecode.edu.co, consultada el 8 de mayo de 2008.

32 La calidad consiste en el derecho del estudiante a alcanzar los objetivos y fines reconocidos constitucional y legalmente, independientemente de sus condiciones. Defensoría del Pueblo, El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales, Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos (Prosedher), Serie DESC, Bogotá, Imprenta Nacional, 2003, p. 35.

cupos escolares demandados son cubiertos sólo en las grandes ciudades, pero en las pequeñas municipalidades la población en situación de desplazamiento tiene limitaciones de cupos y calidad en su ingreso al sistema educativo. Adicionalmente, las reformas constitucionales introducidas en virtud de los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, que redujeron las transferencias del nivel central a las regiones, han limitado la garantía de este derecho en Colombia³¹.

732. En materia de acceso al sistema educativo, los niveles de cobertura por grados están determinados por la infraestructura que ha logrado construir el sector público a lo largo de varias décadas, pero no por la actual gestión del Gobierno nacional en materia de programas específicos para la atención de población en situación de desplazamiento.

733. No obstante, aún así, siguen presentándose altas tasas de deserción: intra-anual de 3,4% para los niños entre los 5 y los 11 años de edad, del 5% para el grupo entre los 12 y los 15 de edad, y del 18,5% para el grupo entre los 15 y los 16 años de edad.

734. En cuanto a la calidad³² de la educación que reciben los niños y las niñas en situación de desplazamiento, la I ENV evidenció que los estudiantes ven limitadas las posibilidades de aprovechar al máximo los planes de estudios dado que la oferta estatal no garantiza el acceso a ciertos implementos necesarios para el proceso de formación como: libros (de los encuestados, el 95% en preescolar, 98,1% en primaria y 98,2% en secundaria y media), infraestructura de bibliotecas, laboratorios o salas de cómputo (27,7% de los encuestados), pues estas ofertas complementarias dependen del esfuerzo fiscal propio de los municipios.

735. En conclusión, no existe un goce efectivo del derecho a la educación: el porcentaje de niños y niñas en situación de desplazamiento incluidos en el Rupd entre los 5 y 17 años que asisten a un establecimiento educativo es del 80,3% de los encuestados; el 30,9% de los niños y las niñas incluidos en el Rupd son beneficiados de medidas de acompañamiento y permanencia escolar, y no se cumple el indicador de goce efectivo de derechos (GED) definido por la Corte Constitucional, que dice: “Todos los niños y jóvenes del hogar entre los 5 y 17 años de edad asisten regularmente a un nivel de educación formal”.

CONCLUSIONES

736. Con ocasión de la sentencia T-025, el Estado, y en particular el Gobierno nacional y los territoriales (alcaldías, gobernaciones y distritos), se vieron obligados a adoptar medidas explícitas para permitir el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, dado que la estructura de servicios fijada en 1997, con la Ley 387, había tenido precarios resultados. En ese marco, desde el año 2004, el gobierno nacional debe salir rápidamente a responder a este fallo judicial, para lo cual lo primero que hace es adecuar los programas sociales

diseñados para la población vulnerable por pobreza, así como la programación de recursos adicionales para ampliar las coberturas de los programas ajustados, con el fin de ampliar las metas establecidas para el cuatrienio 2002-2006.

737. Sin embargo este ejercicio y, en particular, las limitaciones del Estado para diseñar y aplicar políticas con enfoque de derechos, ha llevado en la práctica a resultados decepcionantes:

1. Se hizo una programación presupuestal sin precedentes que se ha ejecutado de manera irregular: en unos sectores como educación y salud hay avances importantes, pero en los componentes relacionadas con el restablecimiento económico como el trabajo, la seguridad social y la posibilidad de retornar con garantías de seguridad, dignidad y sobre todo no repetición de la vulneración son nulas (la fuerza pública, a pesar de su espectacular crecimiento y cobertura territorial, no se compromete a brindar seguridad permanente a ninguna comunidad que desee retornar).

2. Los programas ajustados no permiten superar las vulnerabilidades de estas comunidades, dado que en su fundamentación no consideran las particularidades étnicas, de género, generacionales y discapacidad de las poblaciones en situación de desplazamiento que pretenden intervenir.

3. La participación de las víctimas de desplazamiento en los espacios de discusión y diseño de los programas y proyectos para atenderlos es nula o sólo formal, con carácter informativo, pues al ser los programas de atención unas adecuaciones de las políticas sociales regulares, su formulación e implementación no ocurre en los lugares que la Ley 387 de 1997 ha dispuesto para congregarse a desplazados y autoridades responsables, a saber: los Comités municipales y departamentales de atención integral a la población desplazada y el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

738. Todos estos hechos llevan a que las acciones reportadas en el V Informe al Comité DESC, sean inefectivas y se tienda a la retórica en el discurso oficial sobre la atención a los desplazados con miras a invisibilizar las falencias de lo dispuesto. Sin embargo, la Corte Constitucional no ha desistido en la defensa de los derechos de estas víctimas del conflicto armado colombiano, por lo que entre 2004 y 2009, mantiene abierto el expediente de la T-025, y a través de cerca de 40 autos de seguimiento ha precisado la manera en que se podrá superar la situación de exclusión de derechos en que se encuentran (el llamado estado de cosas inconstitucional).

739. Recientemente, entre los meses de agosto de 2008 y enero de 2009, la Corte Constitucional expidió una serie de autos de seguimiento de naturaleza poblacional e institucional que coloca en el centro del debate la ausencia de enfoques diferenciales, ordena la estructuración de planes de protección y atención

integral, y visibiliza que a pesar de las gestiones adelantadas estas no permiten superar las falencias en materia de políticas, presupuestos y capacidades administrativas, estableciendo que aún no se ha logrado superar el estado de cosas inconstitucional, por lo que ordena un cronograma de respuestas de política poblacional (mujeres, niños y niñas, indígenas, afrocolombianos, discapacitados y protección a líderes desplazados), y una reestructuración completa de las políticas sectoriales en vivienda, tierras, generación de ingresos, participación y verdad, justicia y reparación para estas poblaciones. Estas deberán entrar en acción entre el año 2009 y el primer semestre del 2010, por parte de los gobiernos nacional y territoriales, y los órganos de control disciplinario y de investigación judicial.

740. Paralelo a este proceso, el desplazamiento forzado no se detiene: luego de una reducción del 50% en el año 2003 (207.607) frente al año 2002 (412.553), en los siguientes años la magnitud de la expulsión se mantiene en una cifra promedio anual de 200 mil personas entre los años 2003 y 2006, y a partir del año 2007 se inicia un preocupante ciclo expansivo, que el año 2008 arrojó la cifra de 380.863 personas (76.172 núcleos familiares), que es un valor cercano a los datos del año 2002 (momento previo al inicio de la primera administración Uribe).

741. En total, en los años en que se viene aplicando la política de seguridad democrática, es decir entre 2003 y 2008, se han desplazado 1.713.564 personas según Codhes, y según el sistema oficial, el Registro Único de Población Desplazada (Rupd), 1.537.541. De manera consolidada sobre la magnitud del desplazamiento forzado, según Codhes, entre los años 1985 y 2008 (24 años), el fenómeno afectó a un total aproximado de 4.628.882 personas que integran en promedio 925.776 familias. Por su parte, el Estado registra oficialmente en su sistema de información 2.935.832 personas desplazadas para el periodo comprendido entre 1997 y febrero de 2009, cifra parcial que, sin embargo, representa un verdadero drama social y humanitario para Colombia.

742. En resumen, se puede señalar que los avances reportados en materia de desplazamiento forzado han sido principalmente formales y con precarios contenidos diferenciales.

743. Aún cuando el Comité DESC en sus últimas recomendaciones al Estado colombiano (2001) lo llama “a tomar medidas para mejorar las condiciones de vida de los desplazados internos, en particular de mujeres y niños, campesinos y miembros de comunidades indígenas y afro-colombianas”, lo cierto es que la situación de desplazamiento forzado y la manera en que se viene atendiendo, como bien lo determinó la Corte Constitucional con el Auto 08 de 2009, no permiten superar el estado de cosas inconstitucional, hecho que luego de casi

cinco años de emitida la sentencia T-025 no ha sido superado, por lo que esta Corte aún no levanta este dictamen.

744. Se espera que con las órdenes de la Corte Constitucional contenidas en los autos 004, 005, 006, 007, 008, 009 y 011 de enero 26 de 2009, al fin se estructure una reforma integral en los programas de atención, con el fin de que estas nuevas políticas permitan el restablecimiento de derechos e incorporen las recomendaciones de los diferentes organismos internacionales como el Comité DESC y la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh).



III INFORME ALTERNO DE LA SOCIEDAD CIVIL AL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS Y CULTURALES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. El nivel de garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en Colombia dista de alcanzar los parámetros propios del goce efectivo. La persistencia de la desnutrición y la inseguridad alimentaria, los déficits cualitativo y cuantitativo en materia de vivienda, el alto índice de población joven por fuera del sistema educativo, la precarización de la situación laboral de las personas que trabajan —en especial las mujeres—, las desigualdades institucionalizadas en el sistema de salud, y la persistencia de prácticas discriminatorias contra mujeres, indígenas, afrodescendientes y población LGBT son muestras del alto grado de vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales del conjunto de la población.
2. Colombia atraviesa una grave crisis humanitaria reflejada especialmente en el desplazamiento forzado interno, cuya gravedad es actualmente reconocida como la segunda más alta del mundo, y como la más grave del hemisferio. De acuerdo con la sentencia T-025 de 2005, la situación que viven las personas desplazadas refleja un “estado de cosas inconstitucional”, consistente en la violación sistemática de los derechos de esta población. En comparación con el resto de la ciudadanía, las personas desplazadas tienen bajos niveles de ingreso, bajo otorgamiento de subsidios de vivienda, altos niveles de inseguridad alimentaria, alta deserción escolar, y una alta dependencia frente a la ayuda humanitaria.
3. La concentración de la riqueza es una de las mayores de la región, situación que tiende a profundizarse por la adopción de medidas regresivas que obstaculizan la redistribución del ingreso y facilitan una mayor concentración. Las modificaciones del régimen tributario han priorizado gravar con impuestos a los sectores pobres con una correlativa exención de tributos para los sectores de mayores ingresos. Por otro lado, la reforma al régimen de transferencias ha propiciado una reducción sustancial del gasto en salud, educación y agua potable, lo que acrecienta las barreras para un goce efectivo de estos derechos.
4. El diseño del sistema de salud genera barreras sistemáticas para el acceso a la atención médica y la garantía de la seguridad social. El régimen contributivo de salud está concebido para aplicarse ligado a esquemas de empleo formal, lo que dificulta su efectividad en un contexto caracterizado por la precariedad de las vinculaciones laborales; en ese orden, es habitual que la carga de los

pagos de la afiliación recaiga sobre los trabajadores exclusivamente, lo que propicia la pérdida del aseguramiento por incapacidad de efectuar los pagos. El régimen subsidiado muestra total ausencia de una dimensión progresiva, al funcionar como un residuo del mercado y operar bajo parámetros asistencialistas en lugar de desarrollar una política pública basada en derechos. La diferencia de los planes obligatorios de salud entre los dos regímenes se constituye en una discriminación por razones socioeconómicas, al ofrecer beneficios de menores alcances para la población pobre afiliada al régimen subsidiado.

5. Se puede constatar un serio deterioro en materia de salud pública. La mayoría de la red hospitalaria viene siendo cerrada o reestructurada por motivos financieros, mientras paralelamente se muestran retrocesos en el combate a enfermedades como la tuberculosis, o en indicadores relacionados con la mortalidad materna o de niñas y niños con bajo peso al nacer. Por otro lado, la primacía de la lógica mercantil como base del sistema de salud ha generado una reducción de gastos que ha desembocado en un desmejoramiento en la calidad de la atención en salud, reflejada en tratamientos inadecuados para las y los pacientes, menores gastos en medicamentos, y reducción de los tiempos de consultas médicas, entre otros.
6. La ausencia de una política pública de empleo consistente ha sido una constante en las últimas décadas, situación que se ha complementado con la aprobación de normas regresivas contra las y los trabajadores en los años recientes. Estas normas incluyen disposiciones que significan la disminución efectiva de los salarios para muchas personas que trabajan, el aumento de semanas de cotización requeridas para obtener una pensión, y la prolongación de la inestabilidad de trabajadores provisionales, entre otras. Las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) se han constituido en una forma habitual de negación de los derechos de las y los trabajadores, institucionalizando prácticas de precarización laboral, situación que se complementa con el aumento de contratos temporales en diversas ramas de la economía. En materia de seguridad social se constata la dificultad de las personas jóvenes para esperar obtener una pensión, ya que la cotización individual se constituye en una carga para estos individuos, en lugar de mostrarse como una garantía laboral.
7. La persistencia de los crímenes contra sindicalistas mantiene a Colombia como el país más peligroso para la actividad sindical. Trabajadoras y trabajadores sindicalizados han sido víctimas de asesinatos, desapariciones forzadas, amenazas individuales y colectivas, atentados con arma de fuego, secuestros, impunidad y desplazamiento forzado. La impunidad de estos crímenes sigue manteniendo niveles altísimos sin que se muestren cambios sustanciales al respecto. Esta grave situación se complementa con otras dificultades para el

ejercicio efectivo de la asociación sindical, entre ellas la baja capacidad de la negociación colectiva y la persistente negación del reconocimiento jurídico a los sindicatos por parte del gobierno nacional.

8. La ausencia de una política pública en materia de alimentación y nutrición es un evidente incumplimiento de las obligaciones derivadas del Pidesc. Dicha situación es muy grave dado un contexto de altos niveles de muertes asociadas con el hambre, y de preocupantes indicadores en materia de desnutrición y de hambre oculta, definida esta última como grave carencia de micronutrientes. Esta problemática tiende a profundizarse con la tendencia a la reducción de la producción de alimentos impulsada por el Gobierno nacional. La producción de agrocombustibles se constituye en una grave amenaza para la producción alimentaria nacional, lo que reducirá gravemente la disponibilidad de comida en el mediano plazo. En esta materia, también preocupa la persistencia de los bloqueos alimentarios practicada por los actores del conflicto como un arma de guerra prohibida por el derecho internacional.
9. La instauración de la educación gratuita sigue siendo aplazada de manera injustificada por el Estado colombiano. Los avances en este aspecto se han derivado de políticas regionales y no de una política general aplicada en todo el territorio nacional. En materia educativa pueden constatarse prácticas de discriminación y desigualdad por razones socioeconómicas y étnicas que obstaculizan el disfrute efectivo del derecho a la educación; el sistema educativo muestra dificultades para incluir a grupos como los estratos con bajos niveles de ingreso, así como los pueblos afros e indígenas, y la población desplazada.
10. Los indicadores sobre la tasa efectiva de escolarización de los últimos años muestran que no se ha avanzado progresivamente hacia la plena garantía del derecho, pues la incorporación y permanencia de la niñez y la juventud en el sistema educativo ha sido fluctuante antes que progresiva. En ese sentido, la reducción del gasto en educación, resultado de las reformas fiscales, se constituye en una fuente de posible reducción de niños y niñas en el sistema educativo, y una violación de la prohibición de no regresividad en derechos sociales.
11. El déficit cuantitativo de viviendas, esto es, la carencia de hogares suficientes para albergar a las familias, y el déficit cualitativo de las mismas, es decir, la carencia de servicios públicos domiciliarios o la precariedad de los materiales de construcción, siguen manteniendo niveles considerables, a lo que se suma la baja seguridad jurídica de la tenencia. Colombia es uno de los países de la región con mayor número de arrendatarios, lo que muestra los pocos avances en esta materia. A pesar de la explícita prohibición de los desalojos forzosos en

el derecho internacional, esta práctica sigue siendo reiterada, particularmente contra familias que han adquirido deudas hipotecarias con el sistema bancario. Ante una situación tan preocupante, la política pública de vivienda muestra profundas carencias al funcionar bajo parámetros de focalización y ligarse a lógicas de mercado. Adicionalmente, ha podido constatarse un descenso en los subsidios y en los créditos desembolsados en los últimos años, lo que evidencia problemas en la ejecución de la política.

12. Colombia registra una altísima concentración de la propiedad de la tierra, situación que se ha profundizado en los últimos años con la combinación de mecanismos legales e ilegales, consolidando una contrarreforma agraria que desconoce abiertamente las recomendaciones del Comité del Pacto. Este grave escenario se agudiza con el desmonte de la institucionalidad del Estado relacionada con la tierra y la actividad agrícola. Los recientes proyectos legislativos para instituir una nueva legalidad agraria, especialmente la Ley 1152 de 2007, se mostraron altamente regresivos al facilitar la desposesión de comunidades indígenas y afro, y de familias campesinas, así como instituir obstáculos crecientes a la redistribución de la propiedad de la tierra. Al no cumplir con la consulta previa con los pueblos indígenas y afro, la Corte Constitucional declaró inconstitucional ese diseño de la política agraria, pero su perfil se mantiene latente en las intenciones del gobierno nacional.
13. En cuanto a pueblos indígenas se refiere, en los años recientes se han aprobado diversas normas catalogadas por estas comunidades como “legislación del despojo”, pues por diversas vías se pone en peligro la propiedad colectiva sobre sus territorios. Resulta preocupante la aprobación de normas que prohíben la titulación y la ampliación de resguardos en el Pacífico, y las que exigen la sedentarización de los nómadas, seminómadas y agricultores itinerantes como requisito para la titulación de territorio. Otra tendencia preocupante radica en la reducción de la asignación presupuestal para la adquisición de tierras para indígenas, lo que se convierte en un obstáculo para el goce efectivo de los derechos territoriales de estas comunidades, y representa una clara muestra de regresividad por parte del Estado colombiano.
14. Los pueblos afrodescendientes tienden a mostrarse más vulnerados por problemáticas como la pobreza extrema y el desplazamiento forzado. De la misma manera, los pueblos afro presentan mayores dificultades para acceder al sistema de salud, para obtener subsidios de vivienda, y tienen mayores barreras para gozar efectivamente de su derecho a la educación.
15. Un aspecto particularmente preocupante es la persistencia de la violencia sexual contra las mujeres como arma de guerra practicada por los actores del conflicto, práctica que continúa presentando altos niveles de impunidad. La

sociedad colombiana sigue sufriendo un proceso creciente de feminización de la pobreza que se refleja en varios indicadores, entre ellos los altos niveles de anemia en porciones importantes de la población femenina, y el bajo peso para la edad gestacional en mujeres embarazadas. La constancia de las diferencias salariales entre mujeres y hombres, los menores niveles de escolaridad, las menores oportunidades de trabajo, y la tendencia a la mayor realización de actividades domésticas son factores que tienden a profundizar estas difíciles situaciones. Otro factor preocupante es el aumento de la tasa de mortalidad por cáncer de seno, situación que no ha sido debidamente combatida con programas de salud pública.

16. La población LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas) es víctima de constantes actos de violencia en diversas regiones del país motivados por homofobia. A pesar de sus demandas, estos sectores poblacionales han encontrado una permanente frustración en su aspiración de alcanzar la igualdad sustantiva en materia de seguridad social frente a las parejas del mismo sexo, frustración originada por el bloqueo gubernamental a esta iniciativa en el legislativo en varias oportunidades.
17. La recomendación del Comité DESC relativa a la laboralización de las madres comunitarias no ha sido cumplida a cabalidad. Las madres comunitarias y jardineras aún siguen vinculadas con formas precarias de contratación. La situación de estas mujeres tiende al deterioro con la propuesta gubernamental de disminución de la cobertura de los hogares comunitarios, lo que implicaría menos niñas y niños atendidos, y menos mujeres contratadas para estas labores.

RECOMENDACIONES

1. La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo recomienda cumplir de manera estricta con la sentencia T-025 de 2005 que prescribe diversas medidas de política pública para aliviar la situación de las y los desplazados, y superar el “estado de cosas inconstitucional” y la violación sistemática de los derechos de la población desplazada.
2. La Plataforma recomienda adoptar un régimen tributario basado en impuestos progresivos que graven a la ciudadanía conforme su nivel de ingresos, así como el desmonte de exenciones tributarias injustificadas, con el fin de instituir un sistema tributario que facilite la redistribución de las responsabilidades sociales y permita un mayor recaudo fiscal con fines sociales.
3. La Plataforma recomienda adoptar un régimen de transferencias a las regiones que posibilite mayores inversiones en salud, educación y agua potable, conforme a la obligación de progresividad y la correlativa obligación de no regresividad consignadas en el derecho internacional de los derechos humanos.
4. La Plataforma recomienda una reforma del régimen de salud que instituya un sistema basado en las normas que protegen los derechos humanos. Este sistema deberá orientarse a garantizar la permanencia de las personas beneficiarias del sistema de salud, así como a remover las discriminaciones basadas en razones socioeconómicas que obstaculizan el acceso a la atención, discriminaciones ejemplificadas actualmente en la injustificada diferencia entre los planes obligatorios de salud entre las personas afiliadas a los regímenes contributivo y subsidiado.
5. Así mismo, la Plataforma insta al Estado colombiano a promover una reforma del régimen de salud que redistribuya las cargas sociales de tal manera que las contribuciones no recaigan exclusivamente en las y los trabajadores.
6. La Plataforma recomienda destinar mayores recursos al sostenimiento de la Red hospitalaria como parte de un programa integrado que haga énfasis en la promoción de la salud pública.
7. La Plataforma recomienda impulsar programas tendientes a conjurar graves problemas de salud pública que aquejan a la población colombiana, entre ellos

la tuberculosis, la mortalidad materna, el bajo peso para la edad gestacional de las mujeres embarazadas, los altos niveles de anemia de la población femenina y el bajo peso de los recién nacidos.

8. La Plataforma recomienda formular una política de empleo consistente con los derechos consignados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En ese sentido, la Plataforma insta al Estado colombiano a derogar las normas regresivas frente a la población trabajadora aprobadas en los años recientes, y prohibir prácticas que pretendan vulnerar los derechos al trabajo y en el trabajo, entre ellas las denominadas Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA).
9. La Plataforma recomienda adoptar una estrategia consistente de investigación y juzgamiento que permita una persecución efectiva de los autores de los crímenes contra personas afiliadas a sindicatos que posibilite reducir los niveles de impunidad en esta materia. De igual manera, la Plataforma insta al Estado a reforzar las medidas orientadas a proteger la vida de las y los sindicalistas amenazados, y a depurar los archivos de inteligencia que puedan poner en riesgo la vida de las personas afiliadas a sindicatos.
10. La Plataforma recomienda formular una política de alimentación y nutrición consistente con los derechos consignados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En ese sentido, la Plataforma insta al Estado colombiano a combatir mediante instrumentos de política pública los altos niveles de muertes asociadas al hambre, así como la desnutrición y el hambre oculta.
11. La Plataforma insta a los actores armados legales e ilegales a detener la práctica de los bloqueos alimentarios como arma de guerra.
12. La Plataforma recomienda reorientar la política pública agraria con el fin de orientar la producción agrícola a la producción de alimentos y un mayor aprovechamiento de la tierra cultivable. En ese sentido, reafirma la necesidad de cumplir con la recomendación del Comité del Pacto orientada a la realización de una reforma agraria que posibilite la injusta distribución en la propiedad de la tierra.
13. La Plataforma recomienda adoptar una política pública orientada a cumplir con la obligación de instaurar la gratuidad de la educación básica primaria.
14. La Plataforma recomienda revertir todas las prácticas que facilitan o propician actitudes de discriminación y desigualdad por razones socioeconómicas

y étnicas que obstaculizan el disfrute efectivo del derecho a la educación, especialmente aquellas que afectan a la población desplazada, los pueblos indígenas y afro, y las familias con menores ingresos.

15. La Plataforma recomienda adoptar una reforma de la política educativa que permita avanzar progresivamente en el alcance de niveles más altos de escolarización con criterios de accesibilidad, adaptabilidad, asequibilidad y aceptabilidad. Asimismo, insta al Estado a cumplir con las recomendaciones formuladas en la última visita de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación.
16. La Plataforma recomienda la formulación de una política pública orientada a la reducción de los déficits cuantitativo y cualitativo de viviendas, así como a facilitar las condiciones para la seguridad jurídica de la tenencia de vivienda. Asimismo, la Plataforma insta al Estado a adoptar una política pública de vivienda que funcione bajo una lógica de derechos y no bajo parámetros exclusivamente de mercado.
17. La Plataforma recomienda cesar los desalojos forzados, práctica prohibida en el Derecho Internacional, y que se realiza con frecuencia en Colombia.
18. La Plataforma recomienda al Estado abstenerse de aprobar normas que faciliten el despojo de la propiedad colectiva de pueblos indígenas y afro, y de la tenencia individual de la propiedad rural de las familias campesinas. Igualmente, la Plataforma insta al Estado a destinar mayores recursos para la compra de tierras individuales y territorios colectivos.
19. La Plataforma recomienda al Estado garantizar el territorio colectivo de los pueblos indígenas y afro, incluyendo a los pueblos nómadas, seminómadas y agricultores itinerantes, en los términos formulados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como abstenerse de aprobar normas que prohíban la titulación o ampliación de resguardos en cualquier parte del territorio nacional.
20. La Plataforma recomienda al Estado revertir las dificultades enfrentadas por los pueblos afrodescendientes para acceder al sistema de salud, obtener subsidios de vivienda y gozar efectivamente de su derecho a la educación. Asimismo, insta al Estado a prestar especial atención a las personas desplazadas de la población afro, así como a adoptar una política que reduzca los altos niveles de pobreza de esta población.

21. La Plataforma insta a los actores armados legales e ilegales a detener la práctica de la violencia sexual contra las mujeres como arma de guerra. La Plataforma insta al Estado colombiano a combatir los altos niveles de impunidad que esta práctica continúa mostrando.
22. La Plataforma insta al Estado a adoptar medidas que combatan de manera efectiva flagelos que aquejan especialmente a las mujeres, como la anemia y el bajo peso para la edad gestacional en mujeres embarazadas, así como la mortalidad por cáncer de seno.
23. La Plataforma insta al Estado a adoptar medidas que reduzcan efectivamente las diferencias salariales entre mujeres y hombres, así como los menores niveles de escolaridad y las menores oportunidades de trabajo que padecen las mujeres.
24. La Plataforma insta al Estado a adoptar medidas que eviten las prácticas de homofobia y los atentados contra la población LGBT, así como a reducir los niveles de impunidad que presentan estos crímenes.
25. La Plataforma recomienda al Estado aprobar normas que permitan alcanzar la igualdad sustantiva en materia de seguridad social frente a las parejas del mismo sexo.
26. La Plataforma insta al Estado a cumplir con la recomendación del Comité del Pacto orientada a la laboralización de las madres comunitarias y jardineras, y a facilitar todas las garantías y los beneficios en materia de seguridad social, incluyendo salud, pensiones y riesgos profesionales.



INFORME SOBRE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y NEGRAS DE LA COSTA PACÍFICA COLOMBIANA

Presentado a consideración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas por organizaciones de las comunidades indígenas y afrocolombianas de la Costa Pacífica colombiana, (Cocomacia, Acadesan, Asociación Orewa, ACCN, Asdes), con el apoyo de las Jurisdicciones de la Iglesia Católica de Quibdó, Istmina, Buenaventura, Tumaco y Guapi

Con el Apoyo de Misereor y Asesoría de FIAN



Oscar Darío Cardona Alvarez. *El cartel de la coca.* Escuela Nacional Sindical

INTRODUCCIÓN

Con ocasión del informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) que el Estado colombiano debió presentar el 30 de junio de 2006, que finalmente presentó en el año 2008, los pueblos indígenas y las comunidades negras que habitan la costa pacífica colombiana, a través de sus organizaciones legítimamente constituidas, y con el apoyo y la asistencia de las diócesis de la Iglesia Católica que atienden pastoralmente esta región (Diócesis de Quibdó, Istmina, Buenaventura, Tumaco y Vicariato Apostólico de Guapi), han considerado oportuno someter al Comité DESC de la Organización de las Naciones Unidas un informe alternativo que suministre información seria y contrastada sobre el estado de los derechos económicos, sociales y culturales – en el derecho y en la práctica–, de tal manera que ese organismo disponga de la más objetiva y completa información.

Por ello, desde el mes de noviembre de 2007, las mencionadas organizaciones e iglesias entregaron al Comité del PIDESC el “Informe sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades indígenas y negras de la costa pacífica colombiana”¹. Un resumen del mencionado informe se presenta a continuación.

Es sobre los derechos de las poblaciones negras e indígenas de esta región que versa el presente informe alternativo, cuya característica geográfica fundamental es la de ser un área de selva y bosque húmedo tropical, con tierras bajas, de alta pluviosidad y una gran biodiversidad.

El informe contextualiza histórica, política y económicamente la región del Pacífico colombiano, precisando su ubicación geográfica en la República de Colombia. El informe llama la atención sobre la riqueza en biodiversidad de la región, así como sobre el enorme potencial hídrico. La población de la costa pacífica colombiana se caracteriza por la diversidad étnica: el 90% lo conforma el pueblo afrocolombiano, el 6% lo integran las etnias indígenas Embera Dóbida, Embera Chamí, Embera Katío, Eperara Siapidara, Wounaan, Awa y Tule. El 4% restante lo conforman las comunidades mestizas.

Este estudio se ha concentrado en la situación del territorio y el derecho a la alimentación. El análisis ha estado a cargo de un grupo interdisciplinario coordinado por la Pastoral Social de la Diócesis de Quibdó, y las pastorales sociales de las diócesis de Buenaventura, Guapi, Tumaco e Istmina, y de organizaciones de Comunidades Negras e Indígenas.

Debido a su diversidad, el Pacífico colombiano ha estado en la mira del gran capital, de intereses estratégicos para el desarrollo de megaproyectos económicos, y ha sido convertido en tierra de disputa de los grupos armados dentro del conflicto.

¹ El cual se basó en la investigación titulada: “Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico colombiano”, editada y publicada en junio de 2007.

Se advierte que el control efectivo de estas áreas territoriales por parte de los propietarios nativos se ha debilitado progresivamente a consecuencia del acelerado proceso de profundización, ampliación y degradación del conflicto armado, el cual ha generado un masivo y continuo desplazamiento a lo largo de esta región, lo mismo que la usurpación de la propiedad por parte de compañías privadas que imponen megaproyectos de carácter agroindustrial, de extracción de recursos naturales y de construcción de infraestructura vial, energética, militar y turística. En igual forma, la imposición de los cultivos de uso ilícito está produciendo transformaciones en la tenencia del territorio que vulneran el ejercicio de la propiedad colectiva. Estas circunstancias afectan tanto los derechos de las comunidades negras como los de los pueblos indígenas.

Se señala a la atención del Comité en el sentido de que históricamente la región nunca fue ocupada total ni permanentemente por los españoles, pero sí por los indígenas, los africanos y sus descendientes. Los pueblos indígenas del Pacífico son, en su origen, anteriores a la conformación del Estado nacional.

Se hace énfasis principal en el derecho a alimentación en sus diversos componentes. Igualmente, se abordarán el derecho a libre determinación, a la igualdad y la no discriminación, al trabajo libre y digno, y a la salud, siempre haciendo referencia a la relación entre éstos y el derecho a la alimentación adecuada.

Para los pueblos indígenas y las comunidades negras el examen del estado de implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) ha de hacerse en la perspectiva de la integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Así, teniendo como punto de partida las obligaciones derivadas del Pidesc, se formularán planteamientos que integren otros instrumentos en los que Colombia es parte, y que son relativos a los derechos económicos, sociales y culturales.

Debe señalarse a la atención del Comité DESC de las Naciones Unidas, que en este proceso de desestabilización de la tenencia de la tierra se ha identificado una participación directa o indirecta de las instituciones públicas encargadas de garantizar la seguridad de la sociedad y el ejercicio del conjunto de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

Existe responsabilidad del Estado por acción de agentes suyos y por omisión. La responsabilidad por acción de agentes del Estado se concreta en la participación de miembros de la Fuerza Pública en acciones contra las comunidades y sus integrantes, en la promoción inconsulta de “proyectos de desarrollo” que afectan los derechos territoriales de las comunidades negras e indígenas de la costa Pacífica colombiana y las tradiciones culturales de las mismas; la omisión que señalamos involucra a las autoridades administrativas y judiciales, y se

concreta en la falta de políticas encaminadas efectivamente al reconocimiento, protección y garantía de los derechos individuales y colectivos de negritudes e indígenas, en particular en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, y en la impunidad en que se mantiene la vulneración de estos derechos por actores no estatales.

El informe alternativo que las comunidades negras e indígenas de Pacífico someten a consideración del Comité, da cuenta del desconocimiento que el gobierno colombiano ha hecho de las recomendaciones formuladas por éste al examinar los informes periódicos anteriores.

El informe hace una contextualización del marco jurídico general de los derechos de los pueblos indígenas y las negritudes, compuesto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, tratados internacionales en los cuales es parte Colombia, y por las normas pertinentes de la Constitución Política. El artículo 53 de la Constitución Nacional establece “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. El artículo 13 de la misma reconoce y garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación. La Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, reconoce y garantiza en su artículo 63 el derecho de los grupos étnicos a las tierras comunales y a tierras de resguardo, y declara que unas y otros son inalienables, imprescriptibles e inembargables. En el artículo señala que 329 los resguardos indígenas son propiedad colectiva no enajenable, y en el parágrafo del artículo 330 el deber del gobierno de propiciar la participación de “los representantes” de las respectivas comunidades indígenas en las decisiones que se adopten respecto de la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas. Constitucionalmente, en Colombia los derechos a la salud, la vivienda, la educación, el trabajo, y, en general, los derechos económicos, sociales y culturales, están reconocidos para toda la población.

La región de la costa pacífica se caracteriza por su riqueza en recursos naturales. De acuerdo con información del DANE, 1993, la región aporta a la economía nacional el 69% de la pesca marítima, el 42,2% de la madera aserrada, el 82,17% del platino, el 18% de oro, el 13,8% de la plata, además se encuentran yacimientos de minerales de importancia estratégica como bauxita, manganeso, cobalto radiactivo, estaño, cromo, níquel y petróleo, destinados a la siderurgia, la electrometalurgia, la industria aeroespacial y la producción de energía nuclear.

2 DNP, PDH, GTZ, Los municipios colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Salud, educación y reducción de la pobreza, 2006.

3 ICBF, Profamilia, Ministerio de la Protección Social, UNFPA, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005.

4 Ibid.

5 Jesús Alfonso Flórez y Constanza Millán, Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico colombiano, Bogotá, Diócesis de Tumaco y otros, 2007.

Aunque se reconoce en el Pacífico una gran riqueza biológica, la población que allí habita padece una grave crisis alimentaria. Los departamentos de Nariño y Cauca poseen las tasas más altas de desnutrición crónica con un 24%, mientras que el promedio nacional es del 13,6%². Con respecto al país, la región pacífica presenta la tasa más alta de desnutrición por baja estatura para la edad en el rango de 10 a 17 años³. La posibilidad de que las mujeres embarazadas ingieran nutrientes como ácido fólico y otras vitaminas durante el periodo de embarazo es apenas del 38,7%, mientras que el promedio nacional es de 51,3%, y con respecto a la posibilidad de ingesta de calcio en este mismo periodo el promedio es de 36,9%, mientras que el nacional es de 49,3%⁴.

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La riqueza natural de la costa pacífica ha atraído la atención de poderosos intereses económicos, tanto de inversionistas nacionales como extranjeros. El gobierno nacional, y algunos gobiernos departamentales, han vuelto igualmente los ojos a la región con el propósito de generar infraestructura adecuada a los intereses económicos señalados, sin consideración especial por las necesidades de los habitantes de la región. De otra parte, el gobierno considera necesario el desarrollo portuario en la costa pacífica, en orden a facilitar la incorporación de Colombia a los países de la cuenca del Pacífico, y estimular el comercio internacional con los países del lejano oriente. En ese contexto se enmarcan algunos de los megaproyectos previstos para el litoral pacífico.

La costa pacífica colombiana, poseedora de una gran biodiversidad y grandes riquezas del subsuelo, se ha convertido en escenario de grandes megaproyectos de infraestructura. Debe tomarse nota de que muchas de las comunidades negras e indígenas “se encuentran establecidas en sitios estratégicos militar, política y económicamente”⁵.

Pese al gran aporte de la región a la economía nacional, los beneficios de los proyectos de explotación, extracción de recursos e infraestructura no han revertido en la garantía de condiciones de vida digna para las comunidades indígenas y negras que la habitan, todo lo contrario, esta región se ha articulado al país desde la marginalidad frente al desarrollo de los epicentros nacionales.

En algunos casos, los grupos paramilitares han forzado el desplazamiento de las comunidades negras e indígenas para facilitar la implantación de proyectos; en otros, han impuesto por la fuerza de las armas la cooperación de los habitantes en los proyectos.

Para una más adecuada contextualización de la omisión del Estado colombiano en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, el Informe Alter-

nativo reseña las más importantes conclusiones y recomendaciones producidas por el Comité con ocasión del examen de los Informes Periódicos presentados por la República de Colombia en 1990, 1995 y 2001, en particular en relación con los pueblos indígenas, con los desplazados, con el acceso al agua potable para toda la población. En particular, importa llamar la atención del Comité sobre las preocupaciones expresadas en el documento de conclusiones y observaciones que recoge el examen del Informe de 2001, que textualmente dice:

Preocupa particularmente al Comité que sean víctimas de estos desplazamientos los grupos más desvalidos y marginados, sobre todo las mujeres y los niños, los campesinos y los miembros de las comunidades indígenas y afrocolombiana del país, expulsados de sus zonas por la violencia y los conflictos armados [párrafo 11] [...] las condiciones de vida de los desplazados internos, en particular las de las mujeres, los niños, los campesinos y los miembros de las comunidades indígenas y afrocolombiana [...]. El Comité observa con pesar que los territorios tradicionales de los pueblos indígenas han sido reducidos u ocupados, sin su consentimiento, por empresas madereras, mineras y petrolíferas, en detrimento de la práctica de la cultura indígena y del equilibrio del ecosistema (párrafo 12).

Al dar cuenta del contexto económico colombiano y de la región del Pacífico se caracteriza a Colombia como una economía de libre mercado, en la cual el Estado debe cumplir el papel de regulador y diseñar políticas para la distribución de la riqueza. La Constitución reconoce tanto el derecho a la propiedad privada, advirtiendo que es en sí misma una función social⁶, como la propiedad colectiva⁷ y la propiedad asociativa y solidaria⁸.

Se advierte que el modelo de desarrollo aplicado no beneficia a los habitantes de la región y produce como resultado un panorama de desigualdad, exclusión y violencia que ha afectado la garantía, protección y el respeto del derecho a la alimentación de las comunidades indígenas y negras. Las comunidades no pueden gozar de la seguridad alimentaria, es decir, acceder al alimento básico y digno necesario para la vida activa y saludable en la medida en que no les es posible intervenir sobre su propio proceso de producción y alimentación, y menos aún autogestionar disfrutando y administrando de acuerdo a su identidad los beneficios de la producción.

CALIDAD DE VIDA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES NEGRAS DEL PACÍFICO

El Informe que se somete por las comunidades negras y pueblos indígenas a consideración del Comité, da cuenta de que según el último estudio sobre calidad de vida en Colombia (2006)⁹,

6 Artículo 58 de la Constitución Política, inciso 2, "La propiedad es una función social que implica obligaciones".

7 Artículo 329 de la Constitución Nacional, inciso 2, "Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable"; el artículo T-55, inciso 1 reconoce a las comunidades negras "el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de marcar la misma ley", y el inciso 3 dispone que "La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley".

8 Inciso 3 del artículo 58 de la Constitución Política.

9 Departamento Nacional de Plantación, PDH, GTZ, Los municipios colombianos hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Salud, educación y reducción de la pobreza, ob. cit.

El pacífico posee las peores condiciones de vida del país, al estar 15 puntos por debajo del promedio nacional (62 frente a 77). En los últimos 6 años, la región ha tenido una tasa negativa en el crecimiento de condiciones de vida (- 4,7%). Entre 1997 y 2003 cayeron todos los factores que miden la calidad de vida, así, el 63% de los hogares no tienen acceso a inodoro con conexión a alcantarillado o bajamar; 30% carece de abastecimiento de agua de pila pública, carro-tanque, aguatero o acueducto. El 41% aún cocina con carbón, leña o desechos; 60% no tiene servicio de recolección de basuras; 46% de hogares viven en hacinamiento. En la región los municipios con el más bajo estándar de vida son, Carmen del Darién (47.8), Alto Baudó (49.4), Piamonte (49.4), Medio Atrato (49.8) y La Vega (50.1). [...] A nivel departamental, Chocó tiene el ICV más bajo de la región y del país (58 puntos)¹⁰.

Con fundamento en fuentes oficiales y en investigaciones de campo, se exponen algunos de los aspectos que afectan los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, o significan violación de tales derechos.

LIBRE DETERMINACIÓN, DERECHO A SER CONSULTADOS Y MEGAPROYECTOS IMPUESTOS

Se señala a la atención del Comité la ausencia de consulta en la definición de proyectos económicos que afectan el modo de vida de los pueblos y las comunidades de la costa pacífica colombiana. El gobierno colombiano, en asocio con intereses económicos privados, ha promovido una serie de proyectos sin consulta a las poblaciones afectadas, que como se reseña en el informe, van a tener grave incidencia en la vida económica, cultural y social de la población de la costa pacífica. Tales proyectos afectan el territorio, las tradiciones y costumbres de estos pueblos y comunidades.

El gobierno viene impulsando desde la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) proyectos que afectan directamente la tenencia de la tierra, el desconocimiento de territorios que constitucionalmente son propiedad colectiva, inalienable e inembargable, tanto de las comunidades negras como indígenas, y que afectan la producción de alimentos tradicionales de estas comunidades, tales como el cultivo de palma aceitera.

Pese al gran aporte de la región a la economía nacional, los beneficios de los proyectos de explotación, extracción de recursos e infraestructura no han revertido en la garantía de condiciones de vida digna para las comunidades indígenas y negras que la habitan, todo lo contrario, esta región se ha articulado al país desde la marginalidad frente al desarrollo de los epicentros nacionales.

En los párrafos siguientes se relacionan los principales megaproyectos que se proponen, sin que se haya adelantado consulta alguna con los pueblos indígenas y las comunidades negras.

El Pacífico colombiano se encuentra en el nudo de los megaproyectos e inversiones continentales que hacen parte del Plan Puebla Panamá (PPP), del proyecto para construir el Canal Atrato-Truandó, y de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sur América (IIRSA). Estos complejos pretenden unir América Latina con Estados Unidos, mediante la interconexión de carreteras, vías fluviales y redes eléctricas. Por tanto, recursos como el petróleo, el gas, la electricidad, los recursos genéticos y las especies tropicales fluirán con mayor facilidad hacia el exterior.

Otro de los intereses previstos en la zona lo constituye el tema de vías e infraestructura, que trae consigo agregados comerciales para los inversionistas. Ejemplo de ello es el proyecto Acuapista, pensado como un sistema de comunicación y transporte que une las bahías de Buenaventura y Tumaco en la costa sur del Pacífico colombiano¹¹. Desde tiempo atrás se viene mencionando la navegabilidad del río Atrato y su conexión con el eje terrestre Quibdó-Istmina-Condoto-Chiquichoque; así como la del río San Juan hacia Buenaventura, y en dirección a Quibdó-Pereira-centro del país, como otro de los macroyectos centrales.

Desde la segunda mitad de la década de los noventa se ha diseñado un megaproyecto conocido por el nombre de “Nor-occidente colombiano, la mejor esquina de América”, que pretende la construcción de una serie de vías encaminadas a facilitar la llegada a los puertos que se planean construir (Tribugá Nuqui) o ampliar (Buenaventura y Tumaco)¹². Este proyecto fue diseñado en 1997 por el Departamento de Antioquia –durante la gobernación de quien hoy es presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez–, y por el Instituto Nacional de Vías de la República de Colombia. Se concibe como una necesidad para el desarrollo económico del departamento de Antioquia.

De otra parte, han ido posicionándose las presiones económicas y geoestratégicas en torno a los siguientes proyectos: Puerto de Buenaventura (Proyecto Agua Dulce), Vía al Mar por el Chocó, Proyecto Puerto en Tribugá, Proyecto Puerto en Málaga (Alternativo), Puerto de Tumaco, Ferry Urabá-Panamá, Sistemas Portuarios Urabá-Atrato.

Pese al gran aporte de la región a la economía nacional, los beneficios de los proyectos de explotación, extracción de recursos e infraestructura no han revertido en la garantía de condiciones de vida digna para las comunidades indígenas y negras que la habitan, todo lo contrario, esta región se ha articulado al país desde la marginalidad frente al desarrollo de los epicentros nacionales.

11 “Es una propuesta que pretende a partir de la gestión Multiestamentaria, generar procesos integrales de desarrollo económico y social, en una región tradicionalmente marginada y abandonada del país. Igualmente plantea la oportunidad de reivindicar una zona hoy amenazada por el narcotráfico y la insurgencia, como modelo de referencia para Colombia y para el mundo”. Síntesis proyecto acuapista Pacífico sur, Ministerio de Transporte, Programa integral del pacífico, proyecto Arquímedes, 2005.

12 Consúltase “Proyectos estratégicos de conectividad para el noroccidente colombiano”, documento preparado por el Banco de Iniciativas Regionales para el Desarrollo de Antioquia (BIRD), la Gobernación de Antioquia y la Escuela de Ingeniería de Antioquia, diciembre de 2006. Disponible en [hptt/birdantioquia. Eia.edu.co/proyectos](http://birdantioquia. Eia.edu.co/proyectos)

CONFLICTO ARMADO E IMPACTO EN LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES NEGRAS DEL PACÍFICO COLOMBIANO

La República de Colombia vive un complejo conflicto armado desde hace largo tiempo. Sin entrar en el examen de los antecedentes de guerras civiles y violencias que han marcado la vida republicana desde mediados del siglo XIX, es pertinente observar que durante los últimos 50 años existen en Colombia grupos guerrilleros alzados en armas contra el Estado. El panorama del conflicto se complica en la medida en que, a finales de la década de los ochenta entraron a operar en el país grupos paramilitares de derecha, en connivencia con actores económicos, narcotraficantes, y algunas autoridades del Estado. La aparición del actor paramilitar da pie a una sangrienta lucha por el control militar del territorio entre guerrillas y paramilitares. Las acciones de los diversos grupos armados han producido destrucción del tejido social y despojo de tierras y territorios de la población indígena y negra. Los grupos guerrilleros y paramilitares han incurrido en graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario.

En algunos casos, los grupos paramilitares han forzado el desplazamiento de las comunidades negras e indígenas para facilitar la implantación de proyectos; en otros, han impuesto por la fuerza de las armas la cooperación de los habitantes en los proyectos. Las acciones paramilitares de despojo de tierras y territorio se han cumplido en las zonas previstas para los llamados “megaproyectos de desarrollo”¹³, a los cuales se hace referencia en otro lugar de este informe.

Los archivos de la Comisión de Vida, Justicia y Paz de la Diócesis de Quibdó guardan las denuncias y los comunicados que dan cuenta de los hechos de terror ejecutados por los paramilitares, en ocasiones en abierta connivencia con grupos de las Fuerzas Militares de la República¹⁴. Las denuncias señalan que estas acciones paramilitares se han caracterizado “por la quema de poblados, las masacres, las torturas, los descuartizamientos con motosierras”¹⁵. Desde 1998, las organizaciones sociales vienen denunciando que en el Medio Atrato el control del orden público lo ejercen los paramilitares, a través del grupo denominado Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, con la “mirada cómplice de los organismos del Estado como la Policía Nacional y las administraciones municipales”¹⁶.

El propósito de la incursión paramilitar con las acciones de terror es eliminar en la práctica cualquier oposición, y consolidar un proyecto político y social autoritario, funcional a los intereses del poder económico interesado en los megaproyectos. Tanto las comunidades indígenas como las comunidades negras han sido sometidas a una nueva forma de colonialismo, bajo la presión directa de las armas, “pues la presencia de las guerrillas, como de la fuerza pública y sus aliados, los paramilitares, devienen en ‘ejércitos de ocupación’ de territorios étnicos”¹⁷.

13 La revista Cambio 16, núm. 235 del 15-22 de diciembre de 1997, cita palabras de Carlos Castaño, entonces máximo comandante de los paramilitares, así: “[...] Las autodefensas se han profesionalizado, ya hasta tengo regiones donde la economía está reactivada, donde pasó la guerra y se ha repoblado. [...] Siempre voy con los fusiles delante (sic) y los bulldozeros detrás.”

14 Se registra, por ejemplo, el siguiente caso que revela un patrón de comportamiento de los paramilitares: “En las cuencas de Jiguamiandó y Curvaradó, por ejemplo, ha habido una continua presión paramilitar en abierta connivencia con la Brigada XVII, según lo testifican en forma reiterada las víctimas de sus agresiones”. Flórez y Millán, ob. cit., p. 133.

15 Denuncias sobre estos hechos reposan en los archivos de la Comisión Vida, Justicia y Paz de la Diócesis de Quibdó.

16 Orewa, ACIA, OIA, “Comunicado a la opinión pública nacional”, Quibdó, 30 de agosto de 1998.

17 Flórez y Millán, ob. cit.

El conflicto armado y la implantación de los megaproyectos han dado lugar al desplazamiento forzado de amplios grupos de pobladores indígenas y negros. En septiembre de 2006, Codhes¹⁸ señaló: “en doce departamentos (Nariño, Chocó, Meta, Bolívar, Cauca, Guajira, Putumayo, Tolima, Valle del Cauca, Antioquia, Guaviare y Sucre) resurgieron los desplazamientos masivos, y en tres zonas limítrofes (fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá) hubo eventos de migraciones transfronterizas que afectaron territorios de países vecinos” (en cursiva se resaltan los departamentos de la región pacífica). Esto significa que los departamentos de la costa pacífica representan el 33% de los departamentos en los cuales creció el desplazamiento forzado.

El desplazamiento forzado agrede en forma evidente el derecho a la integridad de las comunidades negras e indígenas y desarticula los núcleos familiares. Desarraiga a los niños de su medio natural y les priva violentamente del acceso a la educación. En un número significativo de casos, el desplazamiento se produce ante el asesinato del jefe del hogar, hecho que convierte a la mujer en cabeza de la familia y, además, en el blanco directo de amenazas. Los expulsos generalmente se posesionan de las viviendas de los desplazados y de los territorios de las comunidades. De acuerdo con Codhes,

Si bien este desplazamiento forzado tiene relación con el conflicto armado, son cada vez más evidentes los poderosos intereses que se ciernen sobre los territorios ancestrales y colectivos con fines de explotación de sus recursos naturales y su biodiversidad, implementación de macroproyectos e imposición ilícita de monocultivos, especialmente de palma aceitera y caucho (énfasis agregado).

DERECHO A LA SALUD

La tasa de mortalidad infantil en la región de la Costa Pacífica es la más alta del país (54 por mil), frente al 19 por mil para el quinquenio 2000-2005; en cuanto a departamentos, la más alta se encuentra en el Chocó (36 por mil)¹⁹.

Los departamentos de Nariño y Cauca poseen las tasas más altas de desnutrición crónica de Colombia: un 24%, mientras que el promedio nacional es del 13,6%²⁰.

Con respecto al país, la región pacífica presenta la tasa más alta de desnutrición por baja estatura para la edad en el rango de 10 a 17 años²¹.

La posibilidad de que las mujeres embarazadas ingieran nutrientes como ácido fólico y otras vitaminas durante el periodo de embarazo es apenas del 38,7%,

18 Codhes, Boletín núm. 69, 12 de septiembre de 2006. Disponible en WWW. Codhes.org

19 ICBF, Profamilia, Ministerio de la Protección Social, UNFPA, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ob. cit.

20 DNP, PDH, GTZ, Los municipios colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ob. cit.

21 ICBF, Profamilia, Ministerio de la Protección Social, UNFPA, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ob. cit.

22Ibid.

23 Ver Territorio Pacífico, núm. 3, 25 de mayo de 2006.

24 Fuente: Plan Regional Integral para el Pacífico "PRI Pacífico" Proyecto Arquímedes, publicado en octubre de 2006 en la página web del Ministerio de Transporte de la República de Colombia.

25 En un estudio de Patricia Salcedo Vélez, coordinadora de medicina interna, Departamento de Urgencias Fundación Cardioinfantil, Instituto de Cardiología, se advierte: "En Colombia el accidente ofídico representa un problema de salud pública. Cada año se reportan 2.000-3.000 accidentes, con una tasa de mortalidad de 7,5/100.000 habitantes".

Como no es una entidad de reporte obligatorio, no se dispone de datos de seguimiento actualizados, con una mayor frecuencia de accidentes botrópicos de 89-99%. Las personas de mayor riesgo son los hombres que habitan en áreas rurales de países tropicales, en especial los que trabajan en el campo en las épocas de lluvia y en las horas de la tarde; los niños les siguen en frecuencia de riesgo.

La mayoría de los casos informados en Colombia se presenta en los departamentos de Antioquia, Chocó, Meta, Norte de Santander, Casanare, Caldas y Cauca (en cursiva los departamentos de la Costa Pacífica mencionados). Estimativos más recientes hablan de 6.000 casos anuales en Colombia. Una nota publicada por el periódico El Heraldo de Barranquilla, el 15 de abril de 2006, reseña: "En Colombia se registran anualmente 6 mil casos, de los cuales (en el 2006) en el Atlántico se produjeron 300. Con el agravante de que más de la mitad de esas mordeduras no son oficialmente registradas porque se producen en zonas rurales muy apartadas en donde los familiares de las víctimas prefieren recurrir a tratamientos primitivos, a los teguas o 'curanderos'. Para atender a semejante cantidad de pacientes que diariamente se producen en todos los continentes se requieren 16 millones de dosis de suero antiofídico, que no las hay en el mercado internacional o no llegan a tiempo al sitio en donde están las víctimas por diversas dificultades".

26 El siguiente fue uno de los episodios que dio lugar a la discusión pública sobre el tema de las existencias y la ubicación del suero antiofídico en Colombia, donde por falta de suero antiofídico murió una bebé en Pereira, noticia difundida por Colprensa el sábado 19 de noviembre de 2005: "Laura Valentina Orozco, de ocho meses, falleció en la mañana del sábado en el hospital San Jorge de Pereira producto de la mordedura de una serpiente Coral Rabo de Aji en el municipio de Ulloa, Valle del Cauca, desde donde fue remitida a la capital risaraldense [Pereira]. La menor sufrió una parálisis en gran parte de su cuerpo y luego un paro respiratorio que le ocasionó la muerte, pues no se le aplicó a tiempo el suero antiofídico. [...] Este hecho revive el problema de la falta de este medicamento en las cabeceras municipales, donde se presentan la mayor cantidad de casos de mordeduras de serpientes. [...] Es de advertir que el departamento del Valle del Cauca hace parte de la Costa Pacífica colombiana".

mientras que el promedio nacional es de 51,3%, y con respecto a la posibilidad de ingesta de calcio en este mismo periodo el promedio es de 36,9%, mientras que el nacional es de 49,3%²².

En materia de salud, el patrón epidemiológico de la población se caracteriza como en todos los territorios de Afro colombianos, por una morbilidad y mortalidad de alta incidencia y prevalencia de enfermedades como la diarrea aguda – EDA, la infección respiratoria aguda - IRA y la tuberculosis. Se calcula que la tasa de mortalidad infantil oscila entre un 10 y 50% superior al promedio nacional.

El 70 por ciento de los habitantes del departamento del Chocó no tiene acceso a la provisión medicinal. En Quibdó hay 45 médicos generales, 8 odontólogos, 5 bacteriólogas, 3 fisioterapeutas y 13 especialistas (3 pediatras, 1 cirujano, 1 anesthesiólogo, 3 ginecólogos, 1 ortopedista, 1 internista, 1 oftalmólogo, 2 radiólogos); en el resto del departamento hay 75 médicos generales, de los cuales 62 están haciendo el año rural. Mientras en Colombia hay un médico por cada 863 habitantes en Chocó hay un médico general por cada 3.750 habitantes y en Quibdó, la capital del departamento hay uno por cada 2.888 habitantes. Sin embargo, en el Chocó hay aproximadamente 3.000 soldados y policías, lo que arroja una relación de un militar por cada 150 habitantes²³.

Este dato revela el desinterés del Estado por los derechos de la población²⁴. El tema del suero antiofídico²⁵ ha dado lugar a algunas discusiones públicas nacionales²⁶, pues en el país, a pesar de la gran diversidad de serpientes venenosas que existen, no hay suficiente provisión de suero antiofídico –en su mayor parte importado– y, generalmente, el que existe no está distribuido en las zonas o regiones de más alto riesgo. Esa es la situación del Pacífico.

DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA, A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y AL AGUA

El derecho a la alimentación se ha visto vulnerado por diversos factores. Fundamentalmente, se pueden señalar a la atención del Comité cuatro, a saber: la implantación de megaproyectos, y en particular el cultivo de la palma aceitera; la acción de los grupos involucrados en el conflicto armado con el correspondiente desplazamiento forzado de la población; los bloqueos alimentarios realizados por los diversos actores armados, incluidas las fuerzas del Estado, y las fumigaciones aéreas indiscriminadas ordenadas por el gobierno para combatir los cultivos de uso ilícito en la región.

Desde el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se ha venido promoviendo desde el Estado el cultivo intensivo, en la región del Pacífico, de palma aceitera,

también conocida como palma africana. Para la implantación del proyecto se han usurpado territorios de comunidades negras e indígenas. Desde 1996 se ha venido forzando el despoamiento de las que se consideran zonas aptas para el desarrollo de mega proyectos de infraestructura y agroindustriales, en particular para la implantación del cultivo intensivo de la palma aceitera, con acciones militares y paramilitares.

Un informe del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode) revela que las empresas palmeras han usado la compra de mejoras a personas particulares pertenecientes a los territorios colectivos, o a miembros individuales de los consejos comunitarios. También han adquirido tierras y mejoras a individuos con títulos individuales excluidos de los territorios colectivos. En todos los casos, la obtención de las tierras por las empresas está enmarcada en la ilegalidad, en cuanto se han promovido bajo la presión armada de grupos paramilitares, porque las tierras tituladas a las comunidades negras no están en el comercio, es decir, no se pueden vender, ni transferir el dominio a ningún título a particulares, y porque hacen parte de la reserva forestal, circunstancia que impone un régimen de protección especial.

A pesar de que el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional prohíben el uso del hambre como arma política, en el conflicto armado colombiano se ha usado el bloqueo económico en las zonas de conflicto, bloqueo que se caracteriza por la limitación en el acceso de alimentos y de medicamentos. La práctica de los bloqueos está ligada de una parte al conflicto armado y de otra a los procesos de implantación de mega proyectos, en particular el relativo a la palma aceitera o africana. Igualmente, se ha impuesto por parte de las empresas explotadoras de palma que han implantado el cultivo de palma aceitera en la región, el pago de salarios a mediante “vales” convertibles únicamente en determinadas tiendas. Se afirma en la región que tales tiendas son propiedad de paramilitares o aliados suyos. Lo cierto es que los “vales” son convertidos en bienes de primera necesidad a precios superiores a los del mercado.

En las zonas de la región pacífica afectadas por el conflicto armado hay imposibilidad de ingresar alimentos complementarios comprados en poblados o cabeceras municipales. Reiteradamente, la fuerza pública y los paramilitares han impuesto restricción a la cantidad de alimentos que se permite a una familia. Arbitrariamente, establecieron un límite promedio de U\$20 por familia y por mes, con la consecuencia de la reducción de alimentos disponibles.

Las prácticas tradicionales en las comunidades negras e indígenas, de cacería, pesca, recolección o de minería se redujeron notablemente debido a que los actores armados establecen horarios de entrada y salida, prohibiendo –por regla

general— la circulación nocturna. Los actores armados, tanto estatales como ilegales, suelen irrumpir en los lugares de siembra para apoderarse de los cultivos de pancoger o de los animales domésticos. Estas acciones han reducido el acceso a los alimentos y en particular a la proteína animal (caza y pesca), poniendo a las comunidades en una clara situación de inseguridad alimentaria.

Los bloqueos de alimentos y medicamentos han sido denunciados no sólo por las comunidades afectadas. Los obispos de las diócesis de la región pacífica también lo han hecho. En efecto, se llama a la atención del Comité la Comunicación que el 24 de abril de 2004, Fidel León Cadavid entregó personalmente al presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, una carta abierta sobre la crisis de legitimidad del Estado, firmada por la Diócesis de Quibdó y la Organización Regional Embera Wounaan (Orewa).

La acción de los actores armados en la región del Pacífico colombiano ha sometido a los habitantes de la misma, y, en particular a las poblaciones negras e indígenas, a la privación del acceso a los alimentos, con lo cual se ha dado lugar a una situación de hambre generalizada, y se ha impedido a las comunidades indígenas y negras la seguridad alimentaria a que tienen derecho todos los ciudadanos. Para los autores de este informe, se ha sometido estas comunidades a un verdadero trato cruel, inhumano y degradante que debe ser reconocido por el Comité en sus Observaciones Finales. Las violaciones del derecho a la alimentación expuestas en este informe alternativo son conocidas por las autoridades públicas, como puede entenderse de las denuncias reseñadas, incluso las de los obispos dirigidas al presidente y a la opinión pública, y las advertencias la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de Naciones Unidas. A pesar de ello, el Estado no ha tomado las medidas necesarias para garantizar el acceso a los alimentos.

De acuerdo con el procurador General de la Nación, la cobertura de acueducto en el Chocó apenas alcanza el 31%, y la de alcantarillado el 25%. La situación se hace más evidente en un estudio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que reconoce que 24 municipios del departamento del Chocó reciben agua no apta para el consumo humano.

A pesar de la riqueza hídrica de la región del Pacífico colombiano, según estudios oficiales, el 87% (118) de los municipios del Pacífico están por debajo del 50% de cobertura de alcantarillado, y 33 están por debajo del 10% de cobertura.

La afectación del derecho a la alimentación por la existencia de cultivos de uso ilícito y la acción estatal de realizar fumigaciones aéreas indiscriminadas, deben tratarse en forma conjunta, por cuanto los cultivos han servido de pretexto para las aspersiones aéreas. La llegada a la costa Pacífica de los sembradíos de cultivos

ilícitos ha afectado no sólo el derecho a alimentación, sino también la salud y las tradiciones culturales de los pueblos negros e indígenas de la región. La siembra de cultivos de uso ilícito como la coca, va en “claro contraste con las prácticas históricas del departamento, que aunque estaban dentro de una economía de subsistencia, no se inscribían dentro de la dinámica de enfrentamientos de actores armados”²⁷. El cambio socio cultural derivado de la implementación de una economía ilegal ha traído grandes perjuicios para la población, que ha visto cómo se encarece la economía regional, y cómo se devastan sus tradiciones y se destruyen sus tierras.

En la costa Pacífica, los cultivos de uso ilícito se han impuesto por agentes externos, bien sean los carteles de la droga de forma directa quienes van trasladando los cultivos, y los llamados “laboratorios” de procesamiento a medida que la acción del Estado o de actores armados ilegales los van presionando de diversa manera, con lo cual se producen oleadas de colonización de los cultivadores o de los que cosechan la hoja, denominados “raspachines”, quienes a su vez son una capa de población sin tierra y sin trabajo que han encontrado en este “negocio” la manera de subsistir; pero también estos cultivos de uso ilícito los han impuesto los grupos paramilitares y grupos guerrilleros, que han encontrado en el cultivo y control del mercado de la pasta de coca una de sus fuentes de financiación.

La implantación de los cultivos de uso ilícito ha traído un aumento considerable de la violencia contra la población civil, un despojo de tierras, y finalmente un atropello directo del Estado, quien en aras de acabar con tales cultivos de uso ilícito ha hecho alianza con el gobierno de los Estados Unidos, para desarrollar un plan de aspersión aérea que ha traído repercusiones nefastas en la salud de la población, en las fuentes de agua, en el medioambiente en general, y de forma particular en los cultivos destinados a la alimentación. La fumigación se realiza con glifosato, sustancia altamente tóxica. La cuestión relativa a la afectación de los derechos de la población negra e indígena por las fumigaciones o aspersiones aéreas, se focaliza en este informe en el departamento de Nariño, por ser esta parte de la región pacífica la que ha sufrido el mayor impacto de esas acciones y el daño más enorme.

En el departamento de Nariño las poblaciones más afectadas por la aspersión aérea han sido los pueblos afrocolombiano e indígena. En los diez municipios de la costa nariñense las fumigaciones se han presentado de forma recurrente desde el año 2001 hasta la actualidad, causando graves daños a las personas, a las cosechas de productos alimenticios, a las aguas, a la pesca y, en general, al ambiente. Con las fumigaciones se ha configurado una violación de los derechos económicos, sociales y culturales de estas poblaciones, y en particular, al derecho a la alimentación, por acción de agentes del Estado.

²⁷Programa Interdisciplinario de Apoyo a la Comunidad (PRIAC), Universidad Nacional de Colombia, Del Socavón a la Vida, 2003, p. 72.

28 Ley 387 de 1997, "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia". Esta ley, en su artículo primero, reza: "Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".

29 Orewa, Plan de Vida, 1995.

Las fumigaciones se han convertido en un factor importante en la determinación del desplazamiento de grupos humanos pertenecientes a las comunidades negras e indígenas. Quienes se desplazan deben enfrentar dificultades adicionales a las que enfrentan los desplazados por la acción directa de los grupos armados, o por desastres, pues la interpretación literal que de la Ley 387 de 1997²⁸ hacen las autoridades no incluye a quienes sufren riesgo en su integridad por efecto de la acción del Estado contra el narcotráfico, que es la situación que se presenta con las fumigaciones.

Además de los daños en la salud de los pobladores y en el medioambiente, los cultivos de pan coger fueron afectados por la fumigaciones en un 100%, perdiéndose cosechas enteras en las diferentes comunidades, exponiéndolas a la ausencia de alimentación para su sustento diario. Igualmente, la fumigación produce impactos directos e indirectos sobre los cuerpos de agua, la fauna y la flora, en una región tan biodiversa como el Pacífico sur de nuestro país.

DERECHO A LA TIERRA Y AL TERRITORIO

Las organizaciones indígenas regionales, zonales y locales del Pacífico colombiano han venido trabajando desde la década de los setenta en la exigencia al Estado por el reconocimiento de los derechos a la propiedad de sus territorios. Es así como han venido participando activamente con propuestas en los debates nacionales relacionados con la legislación en materia de Reforma Agraria. De la misma forma, se ha desarrollado todo un trabajo en materia de elaboración permanente de diagnóstico territorial y gestión en trámites de constitución, saneamiento y ampliación de Resguardos Indígenas.

El reconocimiento de la propiedad de los territorios se constituye en un paso fundamental para asegurar los derechos de las comunidades, pero a medida que ha pasado el tiempo, y que los procesos económicos extractivos avanzan en los territorios indígenas, se ve la necesidad de definir acciones de control territorial, pues el título del resguardo no ha sido suficiente para detener los procesos de colonización y explotación de los recursos naturales.

Debido a las condiciones particulares del suelo y a los sitios a los que les ha tocado desplazarse para sobrevivir físicamente, la mayoría de los territorios reconocidos por el gobierno bajo la figura de resguardo no son aptos para la agricultura. Esto hace que las condiciones de vida sean muy difíciles por los problemas agroalimentarios que presentan, pero a su vez, paradójicamente son estos mismos territorios los que están en la mira de los procesos extractivos por mantener aún su riqueza forestal y biológica, lo que va a hacer mucho más difícil a los pueblos indígenas no solo mantener su territorio sino su existencia misma como culturas²⁹. Igualmente, la territorialidad se ha visto afectada por diversos

factores como: los procesos de colonización y de violencia, los planes y programas del gobierno, como carreteras, explotación de los recursos naturales, etc.

El ingreso de la economía emergente en la región, mediante la expansión de cultivos de coca, viene afectando profundamente las comunidades, lo cual se constituye en una grave amenaza para el manejo del territorio y la conservación de los recursos naturales, así como en agente generador de graves procesos de conflicto, expresados en altos grados de violencia, descomposición social y en campañas de fumigación, que han afectado hasta el momento varios resguardos indígenas, presentando efectos graves en la salud humana y animal³⁰.

Los territorios reconocidos en calidad de resguardos son de muy baja extensión, fragmentados, con un porcentaje muy alto de presencia de familias de comunidades negras a su interior, como también se presentan áreas de territorios indígenas inmersos dentro de las tierras de las comunidades negras³¹. La situación de tenencia de tierras es muy compleja, pues debido a que existe buena parte de familias de comunidad negra en los resguardos, estos a su vez han realizado ventas a familias procedentes del interior: vallunos, paisas y provenientes del Putumayo, que han llegado a la región atraídos por la bonanza del cultivo de la coca³².

La elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial y de los Planes de Desarrollo de los municipios, no contó con la participación efectiva de las autoridades indígenas, ni responde a la realidad socio cultural, política y ambiental propia de los pueblos indígenas. En este sentido, no hay niveles de coordinación institucional ni comunitaria, pues por un lado van los procesos de planificación gubernamental y por otro las propuestas de las comunidades³³.

NO DISCRIMINACIÓN

Otro de los derechos que se vulnera en forma sistemática en la región pacífica es el derecho a la no discriminación. Las prácticas discriminatorias suelen combinar una gama de criterios de discriminación ya prohibidos con otros motivos de exclusión que todavía no lo están. La estrategia educativa colombiana no está basada en las normas internacionales sobre derechos humanos, y no existen estadísticas sobre el acceso a la educación según raza, etnia o religión. En consecuencia, es imposible observar los progresos y retrocesos utilizando los derechos humanos como parámetro. Con excepción del sexo, la discriminación sigue sin registrarse, lo que crea un círculo vicioso. Cuando ésta no se registra oficialmente, se puede ignorar. Dado que no existen datos cuantitativos, quien intente probar una situación discriminatoria está condenado a fracasar. Es imposible enfrentar la discriminación sin primero documentarla.

La población negra ha sido víctima de relaciones discriminatorias que han estado enmarcadas en el valor negativo asignado al término “negro” con el

30 Unipa, Plan de Vida, 2004.

31 Aciesna, Plan de Vida, 2005.

32 Ibid.

33 Ibid.

34 De acuerdo con la definición realizada por la Unesco.

que la sociedad hegemónica se ha referido a los descendientes de la población africana esclavizada en tierras americanas, teniendo presente que esta sociedad hegemónica reniega, consciente o inconscientemente, tanto de la herencia negra como indígena. Como efecto de esa desvalorización de lo “negro” y lo afrocolombiano, las pocas fuentes de trabajo a las que pueden acceder los ciudadanos de las comunidades negras son generalmente para desempeñar los oficios más humildes.

De igual manera, la condición étnica de los indígenas ha sido desvalorizada por la sociedad, hasta el punto de que en algunos sectores sociales y en algunas regiones la expresión “indio” es insultante.

El Pacífico colombiano es la región del país en la que convergen de manera más crítica las condiciones de desigualdad y exclusión en medio de un territorio reconocido por su significativa riqueza natural.

DERECHO AL TRABAJO DIGNO Y A UNA REMUNERACIÓN ADECUADA

El derecho al trabajo digno y a una remuneración adecuada no se encuentra debidamente garantizado en la región. De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en 2003, en el puerto de Buenaventura, que mueve más del 50% del comercio internacional del país, la tasa de desempleo era del 29%, subempleo 35%, y los bajos niveles salariales mostraban que el 63% de los ocupados ganaban menos de un salario mínimo, circunstancias que impiden que los miembros de los hogares lleven los recursos necesarios para cubrir las necesidades de alimentos y el consumo de otros bienes y servicios básicos.

En octubre de 2005, el senador Juan Carlos Martínez denunció que la “tasa de desempleo en Buenaventura, está entre el 75 y 80%”. Igualmente, denunció que “al trabajador portuario se le está liquidando por días laborados y la seguridad social se paga igual”.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Con respecto a la situación educativa se tiene que para Colombia el analfabetismo funcional —menos de tres grados cursados—³⁴ es de 15,5%, la región pacífica supera este promedio con un 18%. El municipio de Medio Baudó, ubicado en el Chocó, presenta el más alto nivel de analfabetismo en el país, 66% frente al 7% del promedio nacional.

En la región del Pacífico, cuya población negra supera el 92% del total, por cada 100 jóvenes afrocolombianos de ambos sexos que terminan la secundaria, sólo 2 logran ingresar a la universidad; el 95% de las familias no pueden enviar a sus

hijos a la universidad por carecer de recursos suficientes. La calidad de la educación secundaria es inferior en 40% respecto a otras zonas del país. El Pacífico colombiano, con más de 1.300 kilómetros de costa y 1.264.000 habitantes, sólo posee dos universidades públicas ubicadas en Quibdó y Buenaventura, y éstas son deficitarias en presupuesto, personal docente y adecuación tecnológica³⁵.

Las tasas de analfabetismo en 1997 eran de 43% en lo rural y 20% en lo urbano, mientras en el nivel nacional fueron de 23,4% en lo rural y 7,3% en el urbano. La cobertura de educación primaria para el mismo año fue de 60% en áreas urbanas y 41% en rurales, siendo de 87 y 73% respectivamente a escala nacional. La cobertura de secundaria es del 38% comparada con el 88% en promedio nacional. El ingreso a la universidad es del 2% y la calidad de la educación es 40% menor que en el interior. Existen 148 colegios de bachillerato, pero sólo 54 tienen el programa completo³⁶.

Este informe señala a la atención del Comité el Informe de la relatora Especial de las Naciones Unidas Sobre el derecho a la Educación en su visita a Colombia, contenido en el Documento de Naciones Unidas E/C N.4/2004/45/Add. 2, de febrero de 2004.

CONCLUSIONES

Este informe deja a consideración del Comité, las siguientes conclusiones:

1. Las comunidades negras e indígenas que habitan la costa Pacífica Colombiana han sido víctimas de violaciones generalizadas de sus derechos económicos, sociales y culturales. Las violaciones reseñadas en el informe han producido a los diversos derechos como efecto una grave vulneración del derecho a la alimentación, afectando las fuentes tradicionales de obtención de los alimentos, el acceso a una alimentación adecuada, y, ponen en riesgo la seguridad alimentaria no sólo de los habitantes de la región, sino del país.

2. La violación de los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades negras e indígenas que habitan la costa pacífica colombiana están ligadas a las violaciones masivas, sistemáticas y generalizadas de los derechos civiles y políticos de las mismas. Al respecto, debe recordarse que el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible en un ambiente de violación de las libertades públicas, de impunidad de los crímenes y de discriminación. El Estado colombiano está obligado a tomar las medidas necesarias para corregir las violaciones de los derechos civiles y políticos, y en particular para perseguir y castigar a los agentes de las violaciones sean ellos servidores del Estado o actores privados.

³⁵ Fuente: Documento presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la Organización Procesos de Comunidades Negras, 6 de marzo de 2007.

³⁶ Idem.

37 Aciesna, Plan de Vida, 2005.

38 La Ley 387 establece el sistema de atención a la población desplazada.

3. El Estado colombiano ha promovido políticas de desarrollo en desacuerdo con las prácticas sociales y culturales de las poblaciones y privilegiando procesos económicos sin el soporte social que estos requieren para que los ciudadanos no pasen hambre.

4. Es claro que no hay niveles de coordinación institucional, ni comunitaria, pues por un lado van los procesos de planificación gubernamental y por otro las propuestas de las comunidades³⁷.

5. Uno de los patrones de violación de los derechos humanos de las comunidades negras e indígenas lo constituye el desplazamiento forzado, determinado por el interés de los diversos actores armados en controlar los territorios y las tierras que tradicionalmente pertenecen a estas comunidades. Ese interés no sólo se circunscribe al control de corredores bélicos, sino que se vincula con intereses económicos agenciados principalmente por grupos paramilitares. En algunos casos, los paramilitares han actuado en colaboración con agentes del Estado.

6. No existe una política pública de protección para las comunidades negras e indígenas de la costa pacífica colombiana que permita prevenir el desplazamiento forzado.

7. El desplazamiento forzado lleva consigo una violación compleja de los derechos humanos de las víctimas, que incluye la violación de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, el derecho al trabajo, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a una vivienda adecuada.

8. En términos generales, la atención a la población forzada a desplazarse presenta una serie de irregularidades, por lo cual la población desplazada no ha podido acceder a los derechos que contempla la Ley 387 de 1997³⁸. Las deficiencias e irregularidades obedecen de una parte a la interpretación literal del texto legal, que conduce a dejar por fuera del ámbito de aplicación de la ley a quienes han sido desplazados como consecuencia de los daños que en sus bienes y salud han producido las fumigaciones, y, de otra parte, a factores como la ineficiencia de las entidades oficiales encargadas de viabilizar el acceso a tales derechos, la no inclusión en el Sistema Único de Registro (SUR), y a la falta de exigencia de la misma población, por desconocimiento.

9. El desplazamiento forzado tiene un impacto de destrucción de las estructuras sociales y comunitarias a las que pertenecen los miembros de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, sin que el Estado ofrezca programas de retorno seguro acompañados de planes para la recuperación de las estructuras tradicionales.

10. A pesar de los mandatos constitucionales y legales, y de las obligaciones internacionales, el Estado no garantiza a las comunidades negras e indígenas del Pacífico seguridad en el ejercicio y mantenimiento del dominio territorial, protección de la integridad social y cultural de las comunidades, el acceso al uso y manejo de los recursos naturales y posibilidades de ejercer organizativamente un grado razonable de autonomía en el manejo de sus propios asuntos. Estos elementos han sido seriamente afectados por el contexto actual que vive la región, donde se presenta inseguridad para la permanencia en el territorio por la dinámica de conflicto armado, implantación de monocultivos como el de palma aceitera por parte de empresarios foráneos a la zona, tala indiscriminada de bosque, cultivos ilícitos, desarrollo de megaproyectos y formulación de leyes –como la ley forestal–, que van en contravía del respeto de la autonomía y la garantía del desarrollo sostenible de estas comunidades en el entorno que les rodea.

11. El Estado colombiano no cumple con la obligación de consulta a las comunidades indígenas y negras establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y reconocida por la Constitución Política.

12. Una de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales ha consistido en la implantación de cultivos intensivos de palma aceitera en tierras tradicionalmente usadas por las comunidades para la producción de sus alimentos.

13. Especialmente grave es la utilización, por parte de agentes del Estado y de grupos armados ilegales, del bloqueo al acceso de alimentos y medicamentos, así como la restricción de las actividades de caza y pesca en algunas zonas, actividades éstas vinculadas a la obtención de los alimentos tradicionales. En el mismo marco del conflicto armado, es frecuente la apropiación de tierras y de cultivos por los actores armados, con lo que impiden a amplios sectores de las comunidades acceder a alimentos.

14. El problema del desempleo de las poblaciones negras e indígenas se ve agravado por la discriminación por razones étnicas, de color y de origen social, como quedó registrado en el texto del informe.

15. Existe una franca tolerancia del Estado a la violencia de exclusión mediante prácticas de exterminio contra la población afrodescendiente, más específicamente contra los jóvenes, quienes, por ser los más afectados por el desempleo, puesto que representan un altísimo porcentaje del total de la población, han abanderado la reivindicación de sus derechos. Adicionalmente, su condición socioeconómica ha hecho que se promuevan homicidios bajo la idea de hacer la mal llamada “limpieza social”, ya que los jóvenes pobres son vistos como delin-

cuentas o como peligrosos en la idea de que pueden ser vinculados a un grupo armado. La violencia de exclusión está cubierta por un margen de impunidad absoluta.

16. La costa pacífica colombiana presenta los más altos índices de analfabetismo del país. La oferta educativa es precaria: la oferta de educación primaria urbana se encuentra 27 puntos por debajo de la media nacional, 32 puntos por debajo la oferta de educación primaria rural; la oferta de educación secundaria está 50 puntos por debajo de la media nacional, y el 95% de las familias carecen de recursos para enviar a sus hijos a adelantar estudios universitarios.

17. En el departamento del Chocó se ha puesto en evidencia la problemática del hambre, con la muerte de decenas de niños y niñas por año, de acuerdo con lo expuesto en los diferentes informes de la Asociación Indígena Orewa y de la Vicaría de la Pastoral Indígena de Quibdó. La situación ha tenido resonancia en la opinión pública nacional con la reciente denuncia de la muerte de 17 niños por hambre.

18. Las fumigaciones aéreas encaminadas a la erradicación de cultivos de uso ilícito han afectado indiscriminadamente los cultivos de pancoger, especialmente en la zona del Pacífico del departamento de Nariño.

19. El acceso al agua potable en la región del Pacífico colombiano es prácticamente inexistente, a pesar de que la región posee la mayor riqueza hídrica del país y una de las más grandes del mundo.

20. Existe un subregistro o, en algunos casos, una ausencia de registro de enfermedades endémicas y epidémicas en la región. No obstante, es posible documentar –como lo hace el informe– un incremento de la malaria en toda la región pacífica, y las enfermedades diarreicas agudas, asociadas a la carencia de agua potable.

21. Se sabe, aunque no hay registro, del incremento de enfermedades como la tuberculosis, especialmente entre las comunidades indígenas. La región sigue siendo una zona de alto riesgo para el cólera, enfermedad de la cual se han presentado periódicamente epidemias.

22. Puede advertirse que no existe una política de salud pública que permita dar respuesta a la problemática de salud de la región.

SIGLAS

Acadesa: Asociación Campesina del San Juan

ACCN: Asociación Cultural Casa del Niño

Aciesna: Asociación de Cabildos indígenas Eperara Siapidara de Nariño

Asocoenar: Consejos Comunitarios de Satinga, Sanquianga y Gualmar

Asorewa: Asociación de Cabildos Indígenas de Chocó OREWA

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia (grupo paramilitar)

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRD: Banco de Iniciativas Regionales para el Desarrollo de Antioquia

Cideim: Centro Internacional de Entrenamiento e Investigaciones Médicas

Codhes: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

Cocomacia: Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato

Corponariño: Corporación Regional de Nariño – Entidad Oficial del orden nacional

CTI: Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas

DAS: Departamento Administrativo de Seguridad (Policía Secreta – depende directamente de la Presidencia de la República)

DNP: Departamento Nacional de Planeación – Depende de Presidencia de la República

ELN: Ejército de Liberación Nacional (grupo guerrillero)

EPL: Ejército Popular de Liberación (grupo guerrillero. Mayoritariamente se desmovilizó en 1990)

ERP: Ejército Revolucionario del Pueblo (pequeño grupo guerrillero disidente)

Esmad: Escuadrón Motorizado Anti Disturbios de la Policía Nacional

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (grupo guerrillero más numeroso, con presencia en la mayor parte del país)

Fescol: Fundación Friedrich Ebert de Colombia

Fundepar: Fundación de Desarrollo Paz y Amor

GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia de cooperación técnica alemana)

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Establecimiento Público Nacional - Adscrito al Ministerio de Protección Social

ICV: índice de calidad de vida

IDEA: Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia (Universidad pública)

Iepri: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Univer-

sidad Nacional de Colombia.

Incoder: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Entidad oficial adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

M-19: Movimiento 19 de abril (grupo guerrillero totalmente desmovilizado y reinsertado en 1990)

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

OCHA: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas

OIA: Organización Indígena de Antioquia

PIB: Producto Interno Bruto

Plaindecop: Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica

PNUD: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo

PRI: Proyecto Regional Integral para el Pacífico – (proyecto Arquímedes) –

Profamilia: entidad privada sin ánimo de lucro dedicada a ofrecer servicios de salud sexual y reproductiva, y planificación familiar

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje – Establecimiento Público Nacional Adscrito al Ministerio de la Protección Social

Sisdhes: Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos, administrado por Codhes

SPE: Servicio Público de Empleo del SENA

SUR: Sistema Único de Registro (de personas desplazadas)

Unesco: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Unfpa: Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNIPA: Unidad Indígena del Pueblo Awá

El Informe que se presenta al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, está precedido del trabajo de múltiples organizaciones que desde sus saberes han contribuido paso a paso en la elaboración del mismo.

Entre marzo de 2008 y octubre de 2009 se propiciaron escenarios de discusión y lectura del informe gubernamental, se crearon mesas temáticas por derechos y poblaciones que elaboraron los documentos insumo de discusión. Este trabajo inicial se validó ampliamente en el II Coloquio “Políticas Sociales y Derechos Humanos”, desarrollado entre el 29 y el 31 de octubre de 2009, en la ciudad de Bogotá. El coloquio se convirtió en el espacio en el que se discutieron y retroalimentaron los primeros documentos, se recibieron aportes de más de 1000 personas provenientes de todo el país.

A continuación señalamos las organizaciones que aportaron a la elaboración del informe.

Amasijo Yuma ONG

Área Derechos Humanos – Universidad del Magdalena

Asociación Censat Agua Viva

Asociación Cristiana de Jóvenes – Ibagué

Asociación de Afro colombianos Desplazados “AFRODES”

Asociación De Cooperativas del Huila ASOCOPH

Asociación de Detenidos Desaparecidos ASFADDES

Asociación de Empleados de Sabaneta “ADEMSA”

Asociación de madres comunitarias de Bucaramanga

Asociación de Mujeres de Itaguí

Asociación de Mujeres de las Independencias AMI - Medellín

Asociación de Trabajo Interdisciplinario “ATI”

Asociación Minga

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos “ANUC”

Asociación Prodesarrollo de Familia Barranquilla APRODEFA

Asociación Proniñez Corascom

Asociación Regional de Pensionados Universidad Nacional—Sede Antioquia

Asociación Santa Rita para la Educación y Promoción “FUNSAREP”

Asociación Tierra de Esperanza

Campaña Nacional por el derecho a la alimentación PCDHDD

Casa de la Mujer

Central Unitaria de Trabajadores Medellín

Centro de Cooperación al Indígena “CECOIN”

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad “DEJUSTICIA”

Centro de Estudios e investigaciones del Trabajo “CESTRA”

Centro de Investigación y Educación Popular “CINEP”

Centro de Promoción y Cultura Britalia
Centro por el derecho a la vivienda y contra los Desalojos “COHRE”
Ciudadanos por la Democracia - Barranquilla
Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia “COALICO”
COCO Consumidores Colombia COCO - Medellín
Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo “CCAJAR”
Colectivo de Maestros Promotores de los DESC – Santa Marta
Colectivo de mujeres por la educación - Barranquilla
Colectivo de Mujeres por los Derechos de la Niñez - Santa Marta
Colectivo Mujeres al derecho
Colombia Diversa
Comisión Colombiana de Juristas “CCJ”
Comisión Intereclesial de Justicia y Paz
Comité de Convivencia barrio Caicedo - Medellín
Comité de Derechos Humanos de Itagüi
Comité Impulsor Comuna 4 - Medellín
Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos “CPDH”
Confederación General del Trabajo “CGT”
Consejo Regional Indígena de Risaralda “CRIR”
Consejo Regional Indígena del Cauca “CRIC”
Consejo Regional Indígena del Tolima “CRIT”
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento “CODHES”
Cooperativa Copevisa
Cooperativa de Trabajo asociado Profesionales por la Paz –Neiva PROPAZ
Coordinación Colombia Europa Estados Unidos CCEEU, Observatorio de derechos humanos
Coordinación del Pacífico
Coordinación Nacional de Desplazados “CND”
Corporación “CEDECIS”
Corporación Cactus
Corporación Cedavida
Corporación Comunitar
Corporación Consejo Comunitario Realizadores de Sueños - Medellín
Corporación Con-Vivamos
Corporación de Desarrollo Solidario CDS - Cartagena
Corporación de Investigación y Acción Social y Económica “CIASE”
Corporación deberes y derechos
Corporación Educativa Combos - Medellín
Corporación Juan Bosco
Corporación Jurídica Yira Castro
Corporación Liga de Usuarios y solicitantes del sistema de seguridad social

Integral LUISA - Bucaramanga
Corporación Manuela Beltrán - Valledupar
Corporación Mujeres y Economía
Corporación para el Desarrollo del Oriente – Compromiso
Corporación para la paz y el desarrollo comunitario CORPADEC
Corporación para la Paz y el Desarrollo Social - Medellín CORPADES
Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson
Corporación para la vida Mujeres Que Crean
Corporación Penca de Sábila
Corporación Punto de Vida
Corporación Región
Corporación Vamos Mujer
Corporación. Mujer líder de Bello CORMULIBE
Desconectados de los Servicios Públicos de Medellín
Diócesis de Quibdó
Ecoverde - Bucaramanga
El Solar Movimiento de Convivencia y Diversidad Sexual
ENDA – Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina
Equipo de Asesorías de Proyectos de Desarrollo Integral Comunitario- APRODIC
Equipo de Voceros de la Población Desplazada
Escuela Nacional Sindical “ENS”
Federación Departamental y Distrital de Asociaciones de Padres de Familia
Federación Nacional de Organizaciones de vivienda Popular FEDEVIVIENDA
Foro Nacional por Colombia
Foro Nacional por Colombia Regional Costa Atlántica
Foro Nacional por Colombia Regional Valle
Fuerza Caribe
Fundación Centro de Promoción Ecuménica y Social CEPECS
Fundación Ciudad Abierta
Fundación de apoyo comunitario FUNDAC
Fundación de Expresión intercultural educativa y ambiental Fundaexpresión
Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano
Fundación Hogar Juvenil - Cartagena
Fundación Infancia Feliz - Barranquilla
Fundación la Paz - Barranquilla
Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo MENCOLDES
Fundación Mujer y Futuro - Bucaramanga
Fundación para el Desarrollo Integral y Económico del Barrio el Bosque - Barranquilla
Fundación para la Comunicación Popular – Popayán Cauca FUNCOP
Fundación para la Educación y el Desarrollo FEDES
Fundación para la investigación, educación y desarrollo para el Hábitat Popular
“FIDHAP”

Fundación Proyecto Aurora
Fundación Rayuela
Fundación Renacer
Fundación Teknos
G&M de Colombia Abogados – Asociación Líderes en Acción
Grupo de Apoyo y estudio de la diversidad sexual GAEDS
Grupo de Mujeres del Oriente – Marinilla Antioquia
Humanidad Vigente
Iglesia Presbiteriana Barranquilla
Instituto de Estudios Sociales “INES”
Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos “ILSA”
Instituto Nacional Sindical INS
Instituto para la pedagogía, la Paz y el conflicto Urbano “IPAZUD”
Instituto Popular de Capacitación IPC
Juventud Trabajadora de Colombia JTC
Liga departamental de usuarios de servicios públicos domiciliarios de Santander
Mesa afro del Caribe
Mesa de pueblos indígenas y DESC – PCDHDD
Mesa de Salud - Medellín
Mesa Departamental de educación del Chocó (32 organizaciones)
Mesa Distrital LGBT
Mesa Nacional de Unidad Agraria
Movimiento Cimarrón - Bogotá
Movimiento Cimarrón – Medellín
Movimiento Nacional por el derecho a la salud
Mulabi – espacio Latinoamericano de Sexualidades y Derechos
Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutrición de la Universidad Nacional
OBSAN
Observatorio para la Defensa de los Derechos Humanos – Santa Marta
Observatorio sobre Discriminación – Universidad de los Andes
Observatorio sobre niñez
Observatorio Surcolombiano de derechos humanos
Organización Indígena de Antioquia “OIA”
Organización Indígena Kankuama OIK
Pastoral Social Villavicencio
Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
Pontificia Universidad Javeriana
Proceso de comunidades Negras PCN
Proyecto UNI
Red de Colombianos Unidos por nuestros derechos constitucionales
Red de Envejecimiento activo y digno
Red de Mujeres Chocoanas

Red Juvenil Medellín
Red Nacional de Escuelas de Democracia y paz (Organización ADES)
Red Tiempo de Colombia
Redepaz Antioquia
Reiniciar
Revista Cultural Catalejo Revista Cultural Catalejo
Ruta Pacífica de Mujeres de Bucaramanga
Ruta Pacífica del Cauca
Salud al derecho
Santa Marta Joven
Secretariado Nacional de Pastoral Social
Servicio Latinoamericano por la Paz “SERPAJ”
Sindicato de Educadores del Magdalena “EDUMAG”
Sindicato de Trabajadores Oficiales del Meta
Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de los Municipios y
Entes Descentralizados de Colombia - Medellín SINTRASEMA
Sindicato Social de Loteros de Antioquia
Sintracihobi (Sindicato de hogares de Bienestar Familia) Medellín
Sintratextil Girardota
Tribunal de Mujeres y DESC
Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Universidad Reformada - Barranquilla
Viva la Ciudadanía
Voces de derecho
Women's Link Worldwide