

# Así van los DESC<sup>1</sup>

Notas sobre la construcción del III Informe Alternativo  
de las organizaciones sociales al comité del PIDESC<sup>2</sup>

*Ángel Libardo Herreño Hernández<sup>3</sup>*



Página anterior.

- 1 Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)
- 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966). Ratificado por el Estado colombiano mediante la ley 74 de 1968.
- 3 Investigador del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA.

Este documento presenta de forma sintética la valoración que las organizaciones sociales, no gubernamentales y académicas hicieron frente al nivel de cumplimiento de las obligaciones que impone el PIDESC al Estado colombiano, en el marco del II Coloquio de Política Social y Derechos Humanos realizado a finales de octubre de 2008. Para ello se describirá primero el proceso social de construcción participativa del III Informe alterno al CDESC (del cual el II Coloquio es un momento importante de socialización), luego se hará una aproximación al contexto en el que se desenvuelve la política social bajo el mandato del Presidente Uribe Vélez, en tercer lugar se presentarán algunas lecturas alternativas sobre la situación de los derechos sociales a la educación y a la salud<sup>4</sup> y, finalmente, algunas perspectivas del trabajo con los DESC.

### **El proceso social de construcción participativa del III Informe alterno**

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyen dentro del derecho internacional de los derechos humanos el conjunto de garantías y principios que permiten a los seres humanos vivir en condiciones de dignidad<sup>5</sup> y bienestar

4 Por cuestión de espacio sólo se hará referencia a la situación de los derechos a la salud y a la educación que diversas organizaciones sociales y no gubernamentales han venido documentando para el III Informe Alterno. La idea con estos dos ejemplos es mostrar que el ejercicio propuesto de encontrar contra-argumentos para responder a la información oficial (tendenciosa por lo optimista en temas de ampliación de las coberturas) se ha venido logrando. Quienes deseen profundizar en la realidad de los demás derechos sociales pueden consultar el libro: "Así van los DESC", en: [www.plataforma-colombiana.org](http://www.plataforma-colombiana.org)

5 El concepto de dignidad asociado a los DESC supera el ideal kantiano de que la persona humana es un fin y no debe convertirse en un instrumento o medio al servicio de nada ni de nadie. La dignidad en estos tiempos donde las lógicas del mercado ha convertido en mercancía los derechos sociales esenciales, el agua, los genes, el conocimiento tradicional, etc. metiendo estos recursos en el círculo de la escasez, que obliga a disponer de medios económicos para su acceso, debe concebirse en términos mundanos, terrenales e impuros como bien lo expresa el profesor español Joaquín Herrera: además de estar referida siempre al propósito de alcanzar la condición de humanidad, la dignidad supone lograr el acceso a bienes y servicios básicos, sin los que la vida decente es imposible. La lucha social e individual, en entornos de escasez y de discriminación, para acceder a los bienes necesarios para la existencia, cualifica de manera especial la idea de la dignidad: "(...) los derechos humanos serían los resultados siempre provisionales de las luchas sociales por la dignidad. Entendiendo por dignidad, no el simple acceso a los bienes, sino que dicho acceso sea justo y se generalice por igual a todas y a todos los que conforman la idea abstracta de humanidad. Hablar de dignidad humana no implica hacerlo de un concepto ideal o abstracto. La dignidad es un fin material. Un objetivo que se concreta en dicho acceso igualitario y generalizado a los bienes que hacen que la vida sea "digna" de ser vivida". Véase: Herrera Flores, Joaquín (2005). "La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una definición crítica". En *Jura Pentium*. Revista de filosofía del derecho internacional y de la política global. <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/rights/herrera/>





material. De esta manera, se configuran como límite ético que posibilita distinguir entre lo debido y lo inaceptable en una sociedad, y como indicador político de legitimidad y consolidación democrática. Un Estado que no garantiza niveles mínimos de bienestar social a sus integrantes no puede calificarse como democrático.

Los DESC como derechos humanos están concebidos como obligaciones jurídicas internacionales. Los propios Estados han creado órganos encargados de su verificación y cumplimiento entre ellos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC o Comité, en adelante) de Naciones Unidas, instancia encargada de evaluar cada cinco años el respeto, realización y protección de las obligaciones estatales con los DESC.

Esta valoración del CDESC se realiza a partir de la revisión de informes periódicos que los Estados están obligados a presentar a esta instancia de la ONU para dar cuenta del progreso que los derechos sociales han tenido en el quinquenio con sus políticas. Colombia ha presentado cinco informes, el último de ellos en enero de 2008<sup>6</sup>, mediante el cual refleja los avances y dificultades que en materia tanto normativa, judicial como administrativa se han evidenciado en cumplimiento del Pacto.

Paralelamente, el Comité ha solicitado a las organizaciones de la sociedad civil de los Estados Partes sometidos a examen, presentar informes alternos. Desde la presentación del informe de un Estado Parte, hasta su examen por el Comité, las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar cualquier tipo de información a

la Secretaría del Comité (recortes de prensa, boletines de ONG, cintas de vídeo, informes, publicaciones académicas, estudios, declaraciones conjuntas, etc.) con el fin de contrastar la información estatal o hacer visibles situaciones de violaciones a los DESC. Con base en toda la información incluida en cada expediente nacional (la estatal, la alterna y la de otras fuentes como agencias de la ONU), la Secretaría prepara para el Comité una descripción del país, dicho documento de trabajo tiene por objeto ahondar en la situación del Estado que se ha de examinar, a fin de completar la información presentada por el Estado Parte en su informe.

Se dice que las organizaciones sociales "... pueden presentar información en relación con uno, algunos o todos los artículos del Pacto, en cuyo caso será útil que se atengan a las Directrices revisadas relativas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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



Aplicando esas directrices, podrán preparar un informe paralelo cuya estructura se asemeje a la del informe oficial, facilitando así, el examen comparado por los miembros del Comité”<sup>7</sup>.

Sobre estos referentes, las organizaciones de la sociedad civil en América Latina han ido acumulando experiencia desde 1990 en la presentación de informes alternos, que inciden directamente en las recomendaciones que emite el Comité a los Estados.

De acuerdo al V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante V Informe), el Estado colombiano habría avanzado en un “mejoramiento de los indicadores de pobreza y de las condiciones de vida de la población, particularmente en materia de educación y salud, aspectos en los cuales se ha logrado una mayor oferta y cobertura”.

Para constatar y debatir estos avances y cumplimientos estatales con los DESC, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo<sup>8</sup>, el Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (IPAZUD), la Universidad de la Salle y la Pontificia Universidad Javeriana realizaron el II Coloquio de Política Social y Derechos Humanos los días 29, 30 y 31 de 2008 octubre en Bogotá, con los siguientes objetivos:

- Estimular el conocimiento sobre el CDESC, los escenarios de monitoreo y seguimiento a las obligaciones estatales

y las posibilidades de la sociedad civil de participación en los mismos.

- Facilitar la metodología y el proceso de construcción participativa del III Informe Alternativo de la Sociedad Civil Colombiana al CDESC que permita incorporar las expectativas políticas y la información relevante sobre la situación de los DESC en el período 2000 – 2008.

En este evento participaron cerca de 700 personas provenientes de diferentes

7 Vera Millar, Dante. Los informes alternativos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Una guía para la acción. CEDAL – PIDHDD. Lima, noviembre de 2002. Pág. 67.

8 La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo es una confluencia o red de cerca de cien organizaciones sociales, no gubernamentales y académicas de la sociedad colombiana que trabajan por la promoción, exigibilidad y el respeto de los Derechos Humanos, en especial de los DESC. Busca incidir y promover acuerdos estratégicos entre los diversos actores sociales e institucionales para la construcción de un estilo de desarrollo basado en la profundización de la democracia y la vigencia integral de los Derechos Humanos. Se fundó en 1993 como parte de una iniciativa tendiente a trabajar sobre los principios establecidos en la Conferencia de Viena de 1993. Esta Conferencia hizo importantes aclaraciones y precisiones en torno a la aceptación del derecho al desarrollo y el carácter de integralidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Sobre esta base y aprovechando el espacio abonado por anteriores experiencias de coordinación, se creó un cuerpo autónomo que se amplió con organizaciones y redes interesadas en la temática. Es el capítulo nacional del proyecto regional Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo que intenta acercar los trabajos en desarrollo y derechos humanos en países de Suramérica, Centroamérica y el Caribe donde también se han conformado capítulos nacionales de organizaciones comprometidas con las causas de los DESC. [www.plataforma-colombiana.org](http://www.plataforma-colombiana.org)





regiones del país, en representación de más de cien organizaciones sociales y no gubernamentales. Durante el Coloquio se deliberó en torno a 6 mesas temáticas por derechos y en 8 mesas por poblaciones. En cada uno de estos espacios de reflexión se sometió a debate la política social del Gobierno durante el período 2002-2008, escuchando para ello las posiciones de diferentes actores como el Estado (en la mayoría de mesas estuvo ausente), los organismos de control (sólo hicieron presencia en 3 mesas), los movimientos sociales, las ONG y la academia.

La deliberación durante II Coloquio se organizó alrededor del libro "Así van los DESC" que fue preparado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y entregado a los asistentes. En este libro se recogieron los insumos o documentos preliminares al III Informe Alternativo que diversas organizaciones de derechos humanos, sociales, sindicales y académicas han escrito para responder a la información oficial sobre la situación de los DESC en Colombia y hacer un balance de las políticas sociales adoptadas en el período 2002 – 2008. De las discusiones del Coloquio se levanta-

ron relatorías con las propuestas de ajuste y complementación a que deben ser sometidos estos documentos que formarán parte del informe alternativo.

### **Aprendizajes en la preparación y presentación de los informes alternos al CDESC**

Entre 1990 y 1996 los informes alternativos al Comité se presentaron por iniciativa de redes internacionales como FIAN (Red Internacional de Información y Acción por el Derecho Humano a Alimentarse) y la Coalición Internacional Hábitat que en alianza con organizaciones no gubernamentales de algunos países centroamericanos y del Caribe, sistematizaron información sobre la situación de derechos como la alimentación y la vivienda.

Gracias al estímulo de importantes eventos regionales de carácter académico y político en los que se promovió la difusión e intercambio de experiencias sobre la exigibilidad y la justiciabilidad de los DESC<sup>9</sup>, las redes regionales como la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PID-HDD), la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), el

9 Entre ellos: el Seminario "Los Derechos Humanos como Instrumentos para Combatir la Pobreza" realizado en Santiago de Chile, en el mes de septiembre de 1997 y organizado por ALOP y Terres des Hommes / Francia; y el encuentro latinoamericano sobre los DESC realizado en julio de 1998, que terminó con la Declaración de Quito acerca de la Exigibilidad de los Derechos Sociales y Culturales.



Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), entre otras, se encargaron de animar la tarea de preparar y presentar a través de sus capítulos o contrapartes nacionales los informes alternos ante el Comité.

Evalúa el especialista Vera que desde 1997 a la fecha han cobrado importancia y se han multiplicado los informes alternos, contribuyendo a generalizar en la región, las estrategias de rendición de cuentas, de exigibilidad y vigilancia social de la ciudadanía. Incluso explica que se viene dando el caso que las redes nacionales de organizaciones sociales elaboran sus propios informes antes que el gobierno logre elaborar el suyo, como ha ocurrido con Brasil (2000) y Colombia (2001).

### **La experiencia del movimiento social colombiano**

El Comité ha examinado el cumplimiento del Pacto por parte del Estado colombiano a partir de la información del gobierno y de información alterna aportada por diferentes organizaciones en el año 1995<sup>10</sup> y otra coordinada desde la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en el año 2000<sup>11</sup>.

Al igual que ha ocurrido en otros países latinoamericanos donde se han organizado informes alternos, en Colombia la preparación de algunos temas incluidos en los informes alternos presentados al Comité ha estado a cargo de algunas organizaciones no gubernamentales, insti-

tuciones o expertos/as especialistas en el trabajo con los DESC. Si bien los dos últimos informes alternos presentados se han coordinado por la Plataforma Colombiana que ha convocado de manera amplia a las organizaciones sociales y ONG a participar de su elaboración<sup>12</sup>, al no existir ni en la ciudadanía ni en el movimiento social mayor conocimiento sobre la importancia

10 Se hace referencia al Tercer Informe Periódico de Colombia (E/1994/104/add.2), examinado en el Décimo Tercer Período de Sesiones del Comité, realizado durante los días 21 y 22 de noviembre de 1995. En 1995 aportaron información alterna al Comité las organizaciones de Madres Comunitarias, la Comisión Colombiana de Juristas y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

11 Se hace referencia al examen del Cuarto Informe del Estado colombiano realizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cfr. Informe sobre los Períodos de Sesiones Vigésimo Quinto, Vigésimo Sexto y Vigésimo Séptimo (23 de abril a 11 de mayo de 2001, 13 a 31 de agosto de 2001 y 12 a 30 de noviembre de 2001). E/2002/22, E/C.12/2001/17

12 Por ejemplo para realizar el informe alterno presentado en octubre de 2000, la Plataforma Colombiana estableció un Comité Pedagógico, encargado del trabajo amplio de difusión y educación en torno a los derechos, y un Comité Académico, con la función de llevar a buen término el Informe Alterno. Para cumplir con las exigencias de rigor en la información, pluralidad en las fuentes y participación de las organizaciones sociales, la Plataforma Colombiana realizó una serie de talleres, seminarios, publicaciones y consultas, entre ellos el “Coloquio la política social y los derechos económicos, sociales y culturales en los noventa. Balance y perspectivas”, realizado en Bogotá los días 6, 7 y 8 de octubre de 1999. Se llevaron a cabo además múltiples talleres y seminarios donde se pudo discutir en torno a los avances y retrocesos en los derechos. Cfr. PCDHDD. Informe Alterno Al Cuarto Informe del Estado Colombiano ante el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Período: 1995-2000. Bogotá, octubre de 2001, pág. 4. [www.plataforma-colombiana.org](http://www.plataforma-colombiana.org)



política de esta herramienta<sup>13</sup>, la labor de recaudar información e interpretarla, de mostrar algunos casos emblemáticos de violaciones a los DESC, etc., quedó a criterio de algunas personas e instituciones con trayectoria en la investigación y el trabajo con estos derechos.

Lo anterior se refleja también en el tipo de recomendaciones que ha emitido el Comité para el Estado colombiano. Las recomendaciones son el resultado de la información presentada, lo que quiere decir que responden al análisis propuesto, a la fundamentación, a los énfasis puestos y a las fuentes consultadas. Se debe tener en cuenta que en los dos informes preparados bajo la coordinación de la Plataforma, la información incluida buscó dar cuenta de situaciones generales de violación de cada uno de los DESC consagrados en el Pacto e incorporar la diversidad de las actorías sociales, étnicas, generacionales y de género. Tal vez por esta estructura plural que se le ha dado a los informes alternos, las recomendaciones conseguidas reflejan la complejidad de las luchas y de las búsquedas del movimiento social en nuestro país.

Entre otros asuntos el Comité se ha pronunciado mediante sus recomendaciones al Estado colombiano sobre los siguientes temas y problemas: derechos de la población en situación de desplazamiento forzado; territorios indígenas; laboralización de las madres comunitarias; las discriminaciones contra las mujeres; tasa de desempleo; pérdida del poder adquisitivo de los salarios; violencia contra los sindicalistas; violaciones a las libertades sindicales;

violencia social; estado del derecho a la seguridad social y baja cobertura en los programas salud y atención al SIDA; situación de la niñez desprotegida, en la calle y vinculada al conflicto armado; mortalidad infantil y programas de vacunación; estado de los subsidios y planes de vivienda; derecho a la educación; cumplimiento de los DESC en el marco de los acuerdos y políticas de ajuste del Estado; conflicto armado, reforma agraria; situación del aborto; informes del Estado y difusión de las recomendaciones.

La no concurrencia de algunas organizaciones y sectores sociales a la elaboración de los informes alternos ha implicado que, por supuesto, la información que se ha logrado sistematizar y presentar al

13 Se debe decir que el Gobierno colombiano viene incumpliendo con dos elementales compromisos que le impone el PIDESC en cuanto a la información que debe reportar para ser examinado por el Comité: por un lado, ha incumplido la obligación de presentar a tiempo el informe oficial sobre el cumplimiento del PIDESC, por ejemplo, el Gobierno no presentó el Cuarto Informe dentro del período previsto, y sólo hasta el 4 de mayo del año 2000 radicó en la Secretaría General de las Naciones Unidas el informe respectivo. De otro lado, el Gobierno en aquella época tampoco dio cumplimiento al artículo 16 del Pacto, relativo a su obligación de consultar, divulgar y publicar el Informe antes de ser enviado al Comité. De hecho, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo debió presentar dos derechos de petición (el 9 de diciembre de 1999 y el 3 de marzo de 2000) ante la Cancillería de la República, la Consejería Presidencial para la Política Social, la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y adicionalmente una acción de cumplimiento el 31 de marzo de 2000 ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, para que le fuera suministrada la información sobre la presentación del Informe y copia del mismo.



Comité no siempre es la más idónea para hacer visible las preocupaciones y problemáticas que afectan al conjunto de las poblaciones y sectores sociales del país.

Sin embargo, esta debilidad debe ser debidamente ponderada. Ciertamente la preparación de los dos informes alternos ha sido un ejercicio de construcción colectiva, aprendizaje y participación que se han ido mejorando. En la medida en que los movimientos sociales e instituciones dolientes de algún derecho o de alguna problemática se responsabilicen de buscar la información pertinente y de analizarla, los informes que se presenten serán la expresión de procesos sociales de participación y, en esta perspectiva, de la diversidad de actores, de experiencias, de metodologías y de enfoques con que se entienden y se luchan los DESC.

La idea es precisamente que la elaboración de los informes alternos sea descentralizada, pluricultural y respetuosa de las diversidades. Sólo en la medida que se logre esto los informes se convertirán en una herramienta útil y movilizadora que proyecte las luchas sociales por los DESC.

De otra parte, el informe debe crearse con base en claros objetivos políticos de alcance nacional y en esta medida las eventuales recomendaciones que se consigan del Comité, se convertirán en motivos de movilización social. Visto el informe alterno como ejercicio de participación amplio, de intercambio político y desde las diversidades, se convierte en un mecanismo muy importante dentro de las estrategias de exigibilidad de los DESC.

## El contexto de los DESC en Colombia<sup>14</sup>

El contexto político, económico y social que vive Colombia en el período 2002-2008, en el que ha gobernado Álvaro Uribe Vélez, es hostil a la vigencia de los derechos humanos integrales, pero muy particularmente la política de la Seguridad Democrática es regresiva en materia de los derechos sociales de la población.

Aunque las estimaciones disponibles para los países de América Latina indican que en 2007 un 34,1% (184 millones) de personas de la población se encontraba en situación de pobreza y la extrema pobreza o indigencia afectaba a un 12,6% de la población, es decir, 68 millones eran indigentes, la tendencia es a una reducción de estos indicadores desde 2002, con caídas que significaron 37 millones menos de pobres y 29 millones menos de indigentes en el año 2007, año en el que por el alza en los precios de los alimentos cerca de 4 millones de personas más no pudieron superar su situación de pobreza (CEPAL, 2008)<sup>15</sup>. Con ello América Latina se encontraba en camino de realizar la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

14 Este apartado se elabora con base en el análisis que el investigador y defensor de derechos humanos Alberto Yepes ha presentado en diferentes escenarios y en su documento: "Paz, derechos humanos y cooperación en el contexto del conflicto armado interno".

15 CEPAL. Panorama social de América Latina. Santiago de Chile, 2008.



Varios factores explican estos avances: el quinquenio pasado (2003-2007) se registró el mayor crecimiento del PIB por habitante desde los años setenta en América Latina, que superó el 3% anual. Sin embargo, la Región ahora espera un decrecimiento económico por efectos de la crisis financiera internacional que se verá reflejada en la menor demanda de los bienes que exporta América Latina, la disminución de las remesas de los migrantes y el limitado acceso al crédito.

Estos factores de reducción de la pobreza y dinamismo económico en Colombia tienen un escenario muy particular: el conflicto armado y la consolidación de un modelo económico mafioso, excluyente, depredador y especulativo. Los propósitos de la política de seguridad democrática del Presidente Uribe Vélez está basada en tres ejes: recuperación de la institucionalidad en todo el territorio nacional, la recuperación de la confianza inversionista y la cohesión social.

El primer eje implica ganar la guerra contra los grupos insurgentes y adherir a la población civil a la institucionalidad en todo el territorio nacional. Para ello se ha dedicado a fortalecer el poder bélico del Estado. Según un estudio reciente de la Universidad Jorge Tadeo Lozano conducido por José Fernando Isaza y Diógenes Campos (2007)<sup>16</sup> hoy en Colombia se gastan en la guerra 22,21 billones de pesos, o un 6,5% del Producto Interno Bruto, porcentaje mayor al de los Estados Unidos donde el gasto militar representa el 4,04% de su PIB al gasto militar y al de los países de la Unión Europea que hacen parte de



la OTAN, donde este gasto llega, en casos extremos, al 2% de su PIB. Este gasto en el componente militar de la seguridad democrática casi triplica el presupuesto invertido en salud y educación.

El segundo eje implica el crecimiento económico fundamentado en la protección y garantías exorbitantes a la inversión nacional y extranjera. Durante los últimos años el país ha experimentado un crecimiento económico importante que no se traduce en mejores condiciones de vida de la gente, es decir, es un modelo que tiende a la concentración de la riqueza y evita la redistribución. En 2007 la economía colombiana creció un 7,52% del PIB, la más alta en las 3 últimas décadas. El elevado crecimiento económico presentado por el país en los últimos 5 años ha sido presentado por el Gobierno como producto básicamente de la confianza generada entre los inversionistas por la

16 Isaza, José Fernando; Campos, Diógenes. Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia. Bogotá, 2007. Disponible en [www.dhcolombia.info/spip.php?article461](http://www.dhcolombia.info/spip.php?article461) - 23k



política de Seguridad Democrática, y las buenas medidas económicas del Gobierno. Sin embargo, este crecimiento es inferior al de otros países de la región Uruguay (7,6%), Panamá (9,5%), Perú (8,2%), o Venezuela (8,4%), países que se han alejado de las orientaciones neoliberales y han orientado sus economías al control soberano sobre sus recursos y la expansión del mercado interno y las necesidades básicas de la población.

Gran parte del crecimiento económico vivido en Colombia se explica por un contexto de expansión de la economía mundial hasta el año 2007, reflejado en altos precios de materias primas, en especial los combustibles, condiciones financieras favorables a nivel mundial jalonadas por el crecimiento desbordado del consumo en los Estados Unidos y la demanda creciente de materias primas por parte de China, la India y otras economías emergentes. El gobierno a través de múltiples garantías y desmedidos privilegios a la inversión extranjera ha logrado atraer nuevas inversiones<sup>17</sup>, especialmente para el sector energético, financiero y extractivo.

Juega un papel central en los “éxitos” económicos del gobierno los efectos de los negocios subterráneos de las mafias narco-paramilitares en el poder. Existe un ingreso masivo de dineros de las mafias narcoparamilitares a la economía legal producto de las condiciones en que se dio la negociación y el proceso de “desmovilización” con las estructuras criminales del paramilitarismo: las autoridades no han tocado su gran poder económico ni tampoco los mecanismos

de ingreso de estos capitales ilegales a la economía, a través de importaciones de bienes suntuarios, la construcción de inmuebles lujosos y el incremento de las remesas (cuando en los demás países vienen disminuyendo).

El tercer eje de la seguridad democrática, el de la cohesión social, se concreta en una política social basada en subsidios y en programas asistencialistas (familias en acción, familias guardabosques, banca de las oportunidades, subsidios a las personas de la tercera edad vulnerables, etc) focalizados en los sectores de población más pobres. Con lo cual se ha despojado la política pública de toda perspectiva de derechos para volverla una política minimalista generadora de clientelas adeptas al gobierno.

## **Modelo económico y conflicto interno**

Mientras las economías basadas en la desregulación y la liberalización a ultranza han hecho crisis en casi toda América Latina, dando paso a gobiernos alternativos que defienden la intervención del Estado, la soberanía sobre los recursos naturales y la redistribución, en Colombia las políticas neoliberales que privilegian las inversiones extranjeras, las privatizaciones y la orientación externa de la economía se han

<sup>17</sup> El gran incremento de la inversión extranjera directa (9.028 millones de dólares) por parte de las transnacionales se dio principalmente (61%) en el sector de minería y petróleo.



llevado más lejos que en cualquier otro país de la región.

Al lado de la imposición forzosa de un modelo productivo basado en la reprimarización de la economía, o sea, basada en la extracción de recursos naturales y en una agricultura de plantación (monocultivos para biocombustibles), actividades que han hecho crecer las inversiones privadas internas y de capitales multinacionales blindados por enormes privilegios, se sigue dando un preocupante proceso de exclusión social que alimenta el duro conflicto social y político que enfrenta el país. Más de la mitad de la población se encuentra privada de los bienes y servicios esenciales para existir, situación a la que se suma la degradación de la guerra que ha convertido a la población civil en víctima de masivas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en medio de una absoluta impunidad.

La impunidad se ha agravado en los últimos años con el ascenso de una mafia narcotraficante y paramilitar que con el pretexto de combatir el accionar de las guerrillas se consolidó como poder local y regional, ejerció el terror de manera sistemática sobre la población, practicó el despojo masivo de bienes y tierras a la población, cometieron unas 3,500 masacres entre 1982 y el 2005, desaparecieron a más de 15,000 colombianos, que sepultaron en unas 4,000 fosas comunes, y han asesinado a más de 1,700 indígenas, 2,571 sindicalistas y cerca de 5,000 dirigentes políticos de la izquierda. Cuatro millones de desplazados ha dejado el conflicto, y

se estima que los victimarios se han apropiado de unos 6 millones de hectáreas de tierra (Informe CCEE, 2008)<sup>18</sup>.

El paramilitarismo que desde fines de los años 80 había comenzado un intenso proceso de alianzas con las autoridades, militares, los empresarios regionales, los medios de comunicación y distintos sectores de los partidos políticos, pudo agruparse como movimiento unificado a finales de los años noventa y desde ahí brindar apoyo a la candidatura presidencial de Uribe Vélez en el 2002. Este apoyo del paramilitarismo al actual gobierno ha quedado probado política y judicialmente al establecerse que cerca del 35% de la representación en el Congreso fue elegida con apoyo de las fuerzas paramilitares y numerosos miembros de los nueve partidos de la coalición del gobierno se encuentran encarcelados o investigados por sus vínculos con el paramilitarismo<sup>19</sup>.

18 Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario. Las ejecuciones extrajudiciales una realidad inocultable. Informe 2007-2008. Bogotá, 2008. Disponible en:

19 La legitimidad de la democracia se ve fuertemente cuestionada cuando más del 20% del Congreso está siendo investigado por pactos secretos con grupos ilegales, financiación de paramilitares, conreñimiento al elector y, en algunos casos, acusaciones de participar en masacres y secuestros. Los mismos votos con los que fueron elegidos los 51 congresistas que hoy están siendo investigados y los 28 que ya se encuentran en la cárcel representan el 11% de los votos válidos y el 18% de los votos con los cuales fueron elegidos los actuales miembros del Congreso. Estos mismos dirigentes aportaron su apoyo en votos para la reelección del Presidente de la República, con lo cual su mandato resulta igual de ilegítimo.



En función de los apoyos prestados por la mafia paramilitar, latifundista y narcotraficante al gobierno, la agenda política y económica del Estado se ha orientado a conseguir dos propósitos: la impunidad y la consolidación del poder económico de las elites paramilitares. El primer objetivo se ha ido alcanzando a través del "proceso de negociación" estructurado bajo la ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005) y otras normas, que dejan sin investigación y sin sanción penal alguna a la mayor parte de los miembros de grupos paramilitares, y a los jefes sólo los puede castigar con penas que en todo caso no pueden ser superiores a ocho años de prisión, descontando el tiempo de la negociación, penas irrisorias por los crímenes de lesa humanidad de los que son responsables. Tampoco se garantiza de manera cierta, en el marco de esta ley, los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas.

El segundo propósito, el de la legalización de la economía depredadora, excluyente y especulativa del proyecto paramilitar, se logra con una regresiva agenda legislativa para los derechos sociales y colectivos. Entre las leyes dictadas en este período se destacan:

- La ley de reforma a las transferencias (acto legislativo 01 de 2007): recorta el presupuesto para salud, educación y saneamiento básico a las administraciones locales entre 2009 y 2016. Se calcularon las sumas que perderán algunos entes territoriales así: Caldas: \$503.841 millones, Tolima: \$786.069 millones, Chocó: \$590.000 millones, Bogotá: \$4,6

billones, Barranquilla: \$863.000 millones, Antioquia: \$2,09 billones, Bolívar: \$924.000 millones, Nariño: 789.000 millones, Boyacá: \$1,01 billones, y Risaralda: \$260.000 millones.

- La ley de reforma laboral (ley 789 de 2002): profundizó las medidas de flexibilización laboral con el pretexto de aumentar el empleo, sin que ese resultado se haya alcanzado hasta hoy. Entre las medidas regresivas para los trabajadores se recortó el pago de la jornada nocturna y de los dominicales, eximió a los empresarios del pago de parafiscales por vinculación de nuevos trabajadores (en situación de vulnerabilidad, reinsertados, disminuidos físicos, mayores adultos o jóvenes), etc.

- El estatuto de desarrollo rural (ley 1152 de 2007): eliminó la institucionalidad que quedaba para la reforma agraria en el país, creó un marco jurídico favorable para la legalización de los títulos de propiedad de las tierras despojadas a los campesinos y etnias desplazados; recorta los derechos de autonomía territorial a los indígenas y afros, y generó las condiciones para un modelo empresarial del campo colombiano en el que no tiene cabida la economía campesina tradicional y, por lo mismo, tampoco reconoce los criterios de seguridad y soberanía alimentaria para el país.

- La ley aprobatoria del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Colombia (ley 1143 de 2007): entrega el país



en subasta al poder de las transnacionales estadounidenses, volviendo mercancías los más elementales derechos sociales y colectivos de la ciudadanía.

El modelo económico quedó institucionalizado en el Proyecto Visión Colombia 2019 que describe las líneas estratégicas de largo plazo para una amplia reconfiguración económica, social y política del país, basada en una economía primario-exportadora de bienes agrícolas, energéticos y mineros, despreciando cualquier proceso industrial hacia adentro y algún desarrollo científico-técnico autónomo de la nación.

Paralelo al crecimiento de la economía depredadora (minera y petrolera) y de la economía mafiosa y especulativa, se ha venido presionando, vía liberalización, el sometimiento a la competencia con las economías externas y subsidiadas, el desmonte y debilitamiento de los más importantes sectores de la economía real y productiva, aquella que genera las mayores oportunidades de empleo y medios de subsistencia para la población de menores ingresos: la agricultura solo creció un 2,58%, los sectores textiles y de confecciones y la pequeña y mediana industria se encuentran en crisis producto de la elevada revaluación propiciada por el debilitamiento mundial del dólar pero agravada en Colombia por la entrada masiva de dineros ilegales y los incentivos a ingreso de capitales producto de los privilegios a la inversión y los altos rendimientos que obtienen los capitales en Colombia.

## **Políticas asistencialistas y retroceso de los DESC**

El carácter excluyente del crecimiento se evidencia al comparar los elevados beneficios del sector financiero (4,01 billones de pesos durante el 2007) con las mencionadas pérdidas ocasionadas por la implementación de la reforma laboral o el recorte a las transferencias regionales para salud, educación y saneamiento básico (acueductos y alcantarillados). Se evidencia la naturaleza excluyente del crecimiento económico al notar que mientras en el 2007 la economía se incrementó en un 7,52% el desempleo sólo disminuyó un 0,7%. La disminución de 5 billones por año en el monto de las transferencias significa una grave pérdida en la prestación de beneficios sociales por parte de los entes territoriales y su incapacidad para atender con criterios de universalidad y calidad las necesidades más elementales de más de la mitad de la población.

La política social se convirtió en política "pro-pobres", los más pobres de los pobres y la concepción de los derechos universales para los ciudadanos fue sustituida por una concepción de subsidios condicionados y discrecionales para la población con mayores niveles de dependencia económica.

Como consecuencia, los pobres no solo reciben menos educación que el resto de la sociedad sino que la escasa educación que se les proporciona es de la peor calidad. Un estudio reciente de la Corporación Andina de Fomento muestra que en Colombia más del 80% del quintil



de mayores ingresos supera la educación secundaria mientras que solo el 26% del 20% de menores ingresos puede alcanzar el nivel de la educación secundaria completa. Si se tiene en cuenta que según la CEPAL, se necesitan como mínimo 12 años de educación para superar la pobreza, resulta claro que el sistema educativo en Colombia, en el que la calidad y cantidad de la educación a que puede accederse depende de la condición económica de las familias, actúa como un eficiente mecanismo de diferenciación social que profundiza las desigualdades.

Pero lo más preocupante de la política social del actual gobierno es su vinculación con la llamada estrategia militar de la recuperación social del territorio, contemplada en la Fase II del Plan Colombia, que profundiza la crisis de derechos humanos que vive el país al defenderse por parte del gobierno que en Colombia no existe un conflicto armado sino una amenaza terrorista que debe ser enfrentada con el poder militar y con la acción cívica-militar para evitar la influencia de los terroristas en la población civil.

El Plan Colombia Fase II, un documento que no ha sido discutido públicamente y cuya promulgación ha estado al margen de los procedimientos constitucionales y legales, termina convirtiéndose en el eje de la estrategia mediante la cual se implementa la presencia del Estado en amplias zonas del territorio nacional y en la esencia de la política estatal frente a los temas de la paz y del control de los conflictos.

A diferencia del Plan Colombia Fase I, la Fase II tiene un elevado componen-

---

**P**ero lo más preocupante de la política social del actual gobierno es su vinculación con la llamada estrategia militar de la recuperación social del territorio, contemplada en la Fase II del Plan Colombia, que profundiza la crisis de derechos humanos...

---

te social. El Plan estatuye la denominada Doctrina de Acción Integral<sup>20</sup>, que ya había sido ensayada en Guatemala y otros conflictos armados en el mundo. Dicha doctrina se basa en la integración de la política social y la política militar y en la subordinación de las autoridades civiles locales a las autoridades militares encargadas del diseño, conducción e implementación de la "Política de Recuperación Social del Territorio".

La estrategia se basa de un lado en el impulso de la Acción Cívico-Militar, que en nuestro caso integra la responsabilidad de los mandos militares (Coroneles que ejercen mando en cada uno de los Comandos de Coordinación de Acción Integral - CCAI) con delegados del mundo empresarial y de los gremios ("Padrinos" que acompañan a los estamentos militares en el diseño de la estrategia cívico mi-

---

20 Véase. Departamento Nacional de Planeación; Dirección de Justicia y Seguridad. Estrategia de fortalecimiento de la democracia y desarrollo social (2007-2013). Bogotá, febrero 2007, p. 51.



litar y asumen responsabilidad en la orientación y gestión de los recursos públicos en la atención de las necesidades del desarrollo económico y social). De otro lado, la estrategia se basa en la subordinación y control de 28 Entidades Estatales del orden nacional y de las mismas alcaldías y gobiernos locales a la autoridad del CCAI con mando en cada región. Es decir, el componente social del Plan Colombia Fase II, se encuentra completamente militarizado, incluso en sus dimensiones de la ayuda humanitaria, que termina siendo militarizada e instrumentalizada en función de las necesidades de la guerra.

En la Doctrina de Acción Integral la política social es un instrumento de la guerra. Ella misma termina convertida en una política de guerra que busca "ganar el corazón de la población civil", alinearla en uno de los bandos del conflicto, y rentabilizar los planes de asistencia social a los más necesitados en función de sus contribuciones a la estrategia de guerra y la política de seguridad. Una política activa de recompensas por delaciones, una interacción intensa de los militares con la población civil a través de la prestación directa por los militares de servicios sociales de naturaleza civil o que antes se prestaban exclusivamente por medio de civiles (jornadas de peluquería, recreación, saneamiento, atención médica y odontológica, suministro de medicamentos, de ayuda humanitaria, de materiales para la vivienda, kits educativos y servicios de microcrédito entre muchos otros) ejercidos por personal uniformado, constituyen la nueva modalidad de gestión de



las necesidades sociales en las Jornadas Interinstitucionales del CCAI.

Al lado de esto, la subordinación de la población necesitada en formas jerárquicas corporativas de control social que buscan someter a la población a diferentes tipos de redes (redes de vigilantes, redes de cooperantes, redes de informantes, soldados campesinos, familias guardabosques, redes de vigilantes de carreteras) y formas de tutelaje bajo el control de diferentes tipos de padrinazgo van configurando una estructura autoritaria que proscribe cualquier tipo de debate y cualquier tipo disidencia, creando un unanimismo alrededor del poder del Estado y un Estado al servicio exclusivo de un entramado de padrinos, poderosos empresarios e inversionistas, que validos de su alianza con el estamento militar y del control de los recursos de la política social, usufructúan los recursos públicos, los bienes colectivos y el territorio para el fortalecimiento de sus exclusivos intereses inversionistas.

Pues bien, visto el contexto desde el cual debe asumirse cualquier análisis de los DESC y la valoración sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado con el PIDESC, pasaremos a revisar qué respuestas han avanzado las organizaciones sociales a la información reportada en el V Informe oficial al CDESC.



## Lecturas alternativas sobre la situación de los DESC

Por cuestión de espacio sólo tomaremos a manera de ejemplo un sucinto resumen de los contra-argumentos elaborados por las organizaciones sociales, no gubernamentales y académicas que vienen participando en la elaboración del III Informe Alternativo alrededor de los derechos de la educación y de la alimentación. Un reto fuerte en este proceso social de construcción del Informe Alternativo es la confrontar la interpretación oficial puesta en el V Informe a partir de un enfoque de derechos, es decir, a partir de juicios que muestren el incumplimiento de las obligaciones jurídicas y políticas que le impone el PIDESC y otros instrumentos de derechos humanos al Estado colombiano.

El V Informe carece de un enfoque de derechos. Presenta una visión tendenciosa y optimista sobre la progresividad de los DESC a partir de una interpretación parcial de las obligaciones y contenidos que implican estos derechos. Se fundamenta la información oficial presentada al CDESC, básicamente, en aspectos relacionados con la ampliación de las coberturas y medidas de disponibilidad sobre programas y servicios sociales, sin dar cuenta de otras dimensiones que se requieren para satisfacer a los derechos, como son el acceso, la calidad y la aceptabilidad socio-cultural de las medidas adoptadas.

Todos los capítulos del Informe Alternativo que se construye participativamente harán seguimiento a las recomendacio-

nes previamente emitidas por el Comité, bien sea referidas a derechos particulares o a poblaciones determinadas, emitirán juicios sobre su cumplimiento y harán un análisis complejo de la situación de cada derecho a partir de sus elementos constitutivos: accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y adecuación cultural<sup>21</sup>.

## Derecho a la educación<sup>22</sup>

El informe del Estado se centra en dos asuntos de los tres que configuran la política educativa del gobierno del Presidente Uribe Vélez, denominada “la revolución educativa”, a saber, aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad. No hace mayores referencias a la estrategia

21 El CDESC ha construido el contenido de los derechos sociales a partir del modelo de las cuatro “A”:

- Disponibilidad (asequibilidad): existencia de los bienes, servicios, establecimientos e infraestructura, necesarios para la efectiva garantía de cada derecho.
- Acceso: implica accesibilidad física, geográfica, económica, no discriminatoria a los bienes, servicios y programas a los que esté relacionado el disfrute del derecho, así como a la información sobre las condiciones de su prestación
- Adecuación cultural: los bienes, servicios y programas dispuestos para la realización de los derechos sociales deben respetar los valores culturales, las diferencias entre los géneros y en general, ser aceptables para las comunidades en los que se ofrecen.
- Aceptabilidad: hace referencia a la calidad de los bienes, servicios, personal y establecimientos para la garantía de los derechos sociales, tanto desde el punto de vista científico, técnico y tecnológico como humano.

22 Con base en el capítulo sobre derecho a la educación del III Informe Alternativo preparado por CINEP e ILSA.



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”.

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%.

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 cobertura (V Informe estatal<sup>23</sup>) 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).

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 coor-

---

**P**or 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.

---

dinación 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 directivo.

Por otra parte, el V Informe estatal no muestra cuáles son los avances específicos del gobierno para cumplir las recomendaciones hechas por la Relatora del Derecho a la Educación en 2004 y por el

---

23 Al respecto dice el V Informe de la República de Colombia al Comité de derechos económicos, sociales y culturales en sus párrafos 851 y 852 que entre el 2002 y 2006 se alcanzaron resultados considerables en ampliación, 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.



CDESC en el 2001 y 2005. 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.

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, 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.

Si bien el Estado muestra en el período 2002-2008 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” como bien lo ha señalado la Procuraduría General de la Nación en un informe del año 2006, y que se refleja, entre otras, en las siguientes constataciones<sup>24</sup>:

Las cifras muestran que sólo el 34,1% de la población de 5 a 17 años de edad disfruta del derecho pleno a una educación de calidad.

La asistencia a educación preescolar (grado cero), básica y media pasó de 59,8% en 1992 a 78,3% en 2000; en 2001 bajó a 75,7% y sólo en 2004 logró superar ligeramente la tasa obtenida el año 2000.

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, cifra esta última que no se ha vuelto a alcanzar: la más reciente, de acuerdo con la información disponible, corresponde a 2003 año que presenta una tasa efectiva de escolarización de 68,3%, cuatro puntos porcentuales por debajo de la obtenida en 1998.

La población de 18 años y más con educación media completa, incluidos en esta quienes tienen educación superior incompleta y educación superior completa, pasó de 29,4% en 1997 a 36,3% en 2003, avance que podría considerarse importante por el corto período en que aparentemente se consiguió; este resultado, sin embargo, constituye el producto agregado de cohortes atendidas durante un período de 19 años, dato que deja en evidencia la condición de vulnerabilidad en que se encuentra actualmente el 63,7% de la población, como se mencionó anteriormente.

La diferencia en el promedio de educación entre los deciles de ingreso 1 a 10, es de 7,64 grados en 2003. En tanto que

24 Procuraduría General de la Nación. El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos. Bogotá, Marzo de 2006, pp: 20 y ss.



la población del decil 1 ha cursado 4,21 grados, la del decil 10 ha cursado 11.85 grados escolares.

La formación en competencias ciudadanas conformadas por los componentes de conocimientos en ciudadanía (derechos humanos, convivencia pacífica, participación y responsabilidad democrática, pluralidad y valoración democrática), actitudes hacia la ciudadanía, acciones ciudadanas, ambientes democráticos, procesos cognitivos, manejo de emociones y empatía, evaluada en los años 2002 y 2003, muestra que por lo menos la mitad de los estudiantes de noveno grado que presenta las pruebas tiene un nivel de desempeño bajo o medio-bajo en la mayoría de ellas.

La formación en las diferentes áreas del conocimiento, evaluadas censalmente por los Exámenes de Estado en 2004, muestra que más de la mitad de los estudiantes de grado 11 se ubican en los niveles medio-bajo y bajo en la adquisición y dominio de las competencias en historia, filosofía, física, química y matemáticas programadas académicamente para el transcurso de su formación; biología se encuentra cerca de este promedio y geografía, que tuvo un repunte en 2004, vuelve a ubicarse en un promedio inferior en 2005.

Los grupos indígenas, las comunidades afrocolombianas y la población desplazada por la violencia se incluyen en los valores totales y en los promedios mostrados arriba; sin embargo, su situación reviste mayor gravedad vista desde los indicadores cuantitativos que se están mencionando.



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 el de los afrocolombianos de 13,0 por ciento.

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 de 36 por ciento.

Las estadísticas sobre población desplazada por la violencia son muy inciertas e insuficientes para dar cuenta de su volumen, sus características y la cobertura y calidad de los servicios recibidos. Las escasas cifras que se tienen indican que, al momento del desplazamiento, 76,9% de los desplazados había cursado o estaba cursando algún grado de educación preescolar, básica o media.

De la población total desplazada registrada en el sistema de información, 18% son menores de cinco años y 36%



se encuentran entre los 5 y los 17 años de edad. Dependiendo del número real de desplazados, que puede ser de 1.600.000 de acuerdo con los registros oficiales o de cerca de 4.000.000 de acuerdo con otras fuentes, la población que demanda atención escolar oscila entre 800.000 y 1.600.000 niños y jóvenes. En estas condiciones y de acuerdo con los datos de atención suministrados por el Ministerio de Educación Nacional para 2004, la inasistencia escolar puede afectar al 82,3%, o al 74,5% o al 66,7% de los desplazados, sin tener en cuenta ni la calidad ni la pertinencia de la atención prestada<sup>25</sup>.

### **Derecho a la alimentación<sup>26</sup>**

No existe ninguna recomendación explícita del CDESC sobre el cumplimiento del derecho a la alimentación por parte del Estado colombiano. En sus sesiones 85<sup>a</sup> y 86<sup>a</sup> celebradas en noviembre de 2001, evaluativas del IV informe periódico oficial de Colombia sobre la aplicación del PIDESC, el Comité aprobó la observación final No. 37: "El Comité insta al Estado parte a que asegure y que garantice el salario mínimo a los trabajadores y sus familias para tener un nivel adecuado de vida"<sup>27</sup>, lo que incluye el derecho a una alimentación adecuada.

Igualmente emitió la recomendación No. 44: "El Comité insta al Estado parte a que adopte las medidas necesarias para llevar a cabo una auténtica reforma agraria". Que indudablemente se encuentra relacionada con lo dispuesto en el artículo 11-2 del Pacto acerca de la obligación estatal de to-

mar medidas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios.

Ninguna de estas recomendaciones del Comité se ha cumplido por parte del Estado colombiano y los avances que reporta en el último informe periódico son cuestionables como se analizará a lo largo de este capítulo.

En el V Informe, el Estado 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, en particular, frente al artículo 11 del PIDESC.

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 inicio<sup>28</sup>. Sin embargo, no

25 Lerma Carreño, Carlos Alberto. El derecho a la educación en Colombia. FLAPE. Buenos Aires, 2007. Pp. 47-49. Descripción realizada con base en el Informe de la Procuraduría General de la Nación. El derecho a la educación en perspectiva de derechos humanos. Bogotá, 2006.

26 Con base en el capítulo sobre derecho a la alimentación del III Informe Alterno preparado por la Campaña Nacional por el Derecho a la Alimentación, el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia y la Asociación de Trabajo Interdisciplinario (ATI).

27 CDESC: E/C.12/1/Add.74,6 del 6 de diciembre de 2001.

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



solo existen cuestionamientos a su eficacia<sup>29</sup>, 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 Nutricional<sup>30</sup>. 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”<sup>31</sup>; 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 de continuidad al antiguo PNAN 1998-2005.

Las cifras son indicativas de las violaciones actuales al derecho a la alimentación. De acuerdo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el 40.8 % de los hogares colombianos padece inseguridad alimentaria<sup>32</sup>.

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 2002<sup>33</sup>; más del 20 % de niños y niñas menores de cinco años se encuentran desnutridos<sup>34</sup>; el 63.7 % de la población



29 Sus alcances y efectos han sido puestos en duda en ámbitos académicos locales e internacionales. Cfr. Ortiz Moncada, Rocío; Ruiz Cantero, María T. y Carlos Álvarez Dardet. Análisis de la Política de Nutrición en Colombia. Rev. Salud Pública. Bogotá. V.8 No.1 Abril 2006. pp: 1-13.

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

31 Senado de la República de Colombia. Proyecto de Ley Número 203 de 2007 Senado. En: Gaceta del Congreso. Bogotá. Año XVI. No. 599. 27/XI/2007.

32 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia ENSIN 2005. ICBF. Bogotá. 2007, p.323.

33 Universidad Externado de Colombia “Tres menores de cinco años mueren al día en Colombia por desnutrición”. Bogotá. 2006. En: <http://www.uexternado.edu.co/noticias/desnutricion.html> [Consulta: 23/VIII/2006].

34 12 % desnutrición crónica (talla/edad), 1.3 % aguda (peso/talla) y 7 % global (peso/edad); ver: ICBF. Op. cit. No. 2. 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 estatal Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con el apoyo, entre otras instituciones, de la Organización Panamericana de la Salud y el Instituto Nacional de Salud.



general tiene deficiencias energéticas y el 36 % proteínicas<sup>35</sup>; 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 %<sup>36</sup>.

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”<sup>37</sup>. 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.

### Proyecciones del trabajo con los DESC

El proceso de análisis de los informes de los Estados (y de los informes alternos) que han comparecido ante el Comité culmina cuando éste aprueba unas “observaciones finales” o recomendaciones. Estas constituyen la decisión a que ha llegado el Comité acerca de la situación de aplica-

ción del Pacto en el Estado evaluado.

Cuando el Comité ha llegado a la conclusión de que se han producido violaciones al Pacto<sup>38</sup>, insta al Estado Parte a que desista de toda nueva violación de los derechos de que se trate y le señala algunas recomendaciones con las cuales se puede superar las situaciones internas que quebrantan los compromisos adquiridos<sup>39</sup>.

Las recomendaciones reflejan el carácter de la información que se presenta

35 Ibid. pp: 243, 245.

36 Ibid. pp: 149, 283, 287, 291 y 295.

37 Énfasis nuestro.

38 En los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se señalan las siguientes circunstancias que constituyen violaciones del Pacto por un Estado Parte (principio 72): a) el Estado Parte no logra adoptar una medida exigida por el Pacto; b) no logra remover, a la mayor brevedad posible y cuando deba hacerlo, todos los obstáculos que impidan la realización inmediata de un derecho; c) no logra aplicar con rapidez un derecho que el Pacto exige que aplique sin dilación; d) no logra, intencionalmente, satisfacer una norma internacional mínima de realización, generalmente aceptada y para cuya satisfacción está capacitado; e) aplica una limitación a un derecho reconocido en el Pacto por vías contrarias al mismo; f) retrasa, deliberadamente, o detiene la realización progresiva de un derecho, a menos que actúe dentro de los límites permitidos en el Pacto o que dicha conducta se deba a una falta de recursos; g) no logra presentar los informes exigidos por el Pacto.

39 La Corte Constitucional ha reconocido que las observaciones generales emitidas por el Comité del PIDESC tienen fuerza vinculante (T-739/04, T-1318/05) al ser desarrollos lógicos del PIDESC hechos por el órgano autorizado para hacerlo, o sea, por el CDESC. Ha aceptado también que otros desarrollos doctrinarios como las resoluciones y las recomendaciones internacionales respecto a los derechos humanos, emitidas por los órganos competentes, cumplen una función auxiliar de interpretación en el orden interno (T-1291/05).



y de su fundamentación depende que el Comité se pronuncie sobre las situaciones de violación a los DESC que afectan a los diferentes sectores sociales. Lo importante en este escenario es tener claridad sobre los objetivos políticos que se persiguen con el informe alterno y con las recomendaciones que se desean conseguir por el Comité. Pero todo lo anterior implica una responsabilidad política de las actorías sociales no sólo en la elaboración de los informes a los diferentes órganos de control de los tratados de derechos humanos sino además en el plano de la apropiación, seguimiento y movilización para que estos mandatos internacionales no se queden escritos, tengan impacto y cumplan su función de presión al Estado.

La verdad sea dicha en Colombia las recomendaciones del Comité del PIDESC han tenido poca trascendencia política y jurídica. Las recomendaciones en la medida en que surgen de situaciones concretas de violación a determinado derecho económico, social o cultural o se emiten para amparar los DESC de ciertos grupos sociales vulnerados en sus derechos, deberían servir, entre otras cosas, para:

- Hacer pedagogía sobre los DESC y sobre los mecanismos para protegerlos. Las recomendaciones pueden ser el pretexto a través del cual la ciudadanía a través de procesos de educación política conozca sus derechos y las formas para su protección.

- Llevar a cabo procesos de sensibilización y movilización social frente a

las problemáticas que niegan niveles de bienestar social acordes con la dignidad humana. Las recomendaciones del Comité son una oportunidad valiosa para difundir en la opinión pública el mensaje de los DESC como derechos humanos exigibles, que el estado tiene la responsabilidad de garantizarlos y de que existen grandes niveles de violación e impunidad frente a ellos.

- Impulsar a los movimientos sociales a desarrollar planes de exigibilidad de los DESC y de cumplimiento de las recomendaciones. Si estos mandatos internacionales no encuentran dolientes entre los movimientos sociales (que hagan trabajo político con ellas y las conviertan en una herramienta de presión al Estado), en la academia para profundizar en investigaciones sobre las situaciones socialmente problemáticas y en las mismas instituciones públicas, no pasarán de ser letra muerta y agrandarán el espectro de la impunidad.

- Hacer control político al Estado respecto de las obligaciones que tiene con los derechos humanos y con DESC, en particular. Las recomendaciones necesitan de seguimiento y de acciones de denuncia frente a las omisiones del Estado. Existen valiosas experiencias de movimientos sociales que desde 1995 hacen seguimiento a las recomendaciones del PIDESC, las han utilizado en los procesos de interlocución y negociación con las autoridades y con diversos organismos de control de los tratados de derechos



humanos, tanto en el plano interno como internacional; valga la pena mencionar como ejemplo el movimiento social de las madres comunitarias, que ha incorporado a las luchas por sus derechos laborales las recomendaciones del Comité del PI-DESC, logrando a la fecha avances en algunas garantías en materia de ingresos y seguridad social.

Nos queda la expectativa que los diferentes capítulos escritos por derechos y por poblaciones del III Informe Alternativo a presentarse próximamente a la ONU, consigan que el CDESC reconozca las violaciones a los DESC en Colombia en el marco de la política de Seguridad Democrática, y expida recomendaciones que sean favorables para las luchas sociales.

---

✖

