

(COMISIÓN TEMÁTICA #1)  
Sistema  
socioeconómico  
y modelo  
de desarrollo



(COMISIÓN TEMÁTICA #2)  
Los derechos  
humanos  
económicos,  
sociales,  
culturales  
y ambientales



**PLANETA PAZ**

Sectores Sociales Populares  
para la Paz en Colombia



# DOCUMENTOS DE LAS COMISIONES TEMÁTICAS

## VOLUMEN 1

Presentación

·  
·  
·

[5]

COMISIÓN TEMÁTICA N° 1

### SISTEMA SOCIOECONÓMICO y MODELO DE DESARROLLO

[13]

COMISIÓN TEMÁTICA N° 2

### LOS DERECHOS HUMANOS, ECONOMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

[71]



**PLANETA PAZ**

Sectores Sociales Populares  
para la Paz en Colombia

.....

ESTA PUBLICACIÓN HA SIDO REALIZADA GRACIAS AL APOYO  
DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
DEL REINO DE NORUEGA

©



Calle 20 No. 7-17 Of. 402. Telefax: 3 34 29 21 - 3 34 28 41  
**Bogotá, D.C. Colombia**

**web site: [www.planetapaz.org](http://www.planetapaz.org)  
e-mail: [planetap@planetapaz.org](mailto:planetap@planetapaz.org)**

Diseño: Ricardo Alonso  
Impresión: Ediciones Antropos

**Diciembre, 2002**

Presentación  
general de los  
documentos  
de las comisiones  
temáticas

**Uno** *de los objetivos del Plan de Trabajo del Proyecto PLANETA PAZ para la segunda etapa (2002) tenía que ver con el apoyo a la construcción de conocimiento para cualificar los procesos sectoriales e intersectoriales de construcción de Agenda y fortalecimiento de líderes y organizaciones.*

*Para su desarrollo, desde el inicio del Proyecto, se han generado procesos de acercamiento, discusión y trabajo con los sectores sociales populares en la identificación de sus propuestas de Agenda sectorial e intersectorial y como mecanismo directo para apoyar esta tarea se conformaron a fines del año 2001, ocho Comisiones Temáticas o grupos de trabajo y producción de conocimiento creados alrededor de ejes temáticos, dedicados al desarrollo de propuestas de Agenda social, e integrados especialmente por líderes de los doce sectores sociales populares con los cuales interactúa el Proyecto, por académicos de universidades, institutos y ONG, estudiantes universitarios e integrantes del Equipo de Animación del Proyecto.*

*Como estrategia de interacción, el Proyecto PLANETA PAZ ha considerado desde sus inicios, la vital importancia del diálogo entre académicos y líderes sociales para la articulación de una Agenda de país más colectiva, argumentada y propositiva, que complemente los avances y desarrollos propios de los sectores y del movimiento social popular con el ejercicio investigativo-académico del estado de las Agendas temáticas, tratando de percibir en ellas si representan intereses sectoriales o de país, cuáles son sus implicaciones en términos de transformaciones y, cuál es el grado de viabilidad y la fundamentación en que se apoyan.*

*Las Comisiones Temáticas conformadas y los subtemas trabajados son los siguientes:*

- 1. Sistema socioeconómico y modelo de desarrollo.*
  - *Entorno mundial globalizador*
  - *Macro y microeconomía.*
- 2. Los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales (Dhesca).*
  - *Derechos humanos básicos: algunos de los derechos humanos económicos, sociales y culturales: vivienda, educación, seguridad social, trabajo.*
  - *Derechos colectivos y ambientales.*
- 3. Sistema político.*
  - *Modelo de Estado*
  - *Participación política. Reforma democrática*
  - *Organización territorial: lo urbano, lo rural*
  - *Control social: Cuestión pública y privada*
  - *Relaciones internacionales: poder nacional y soberanía*
- 4. Sistema judicial.*
  - *Administración de justicia*
  - *Los órganos de control del poder estatal y los sectores sociales populares*
  - *Impunidad y corrupción*
- 5. Sistema rural.*
  - *Tenencia de la tierra, territorio y territorialidad*
  - *Desarrollo rural y agrario*
  - *Producción agraria y agroalimentaria*
  - *Cultivos de uso ilícito*
- 6. Conflicto armado y solución política negociada.*
  - *Espacios, actores y objeto de negociación*
  - *Procesos de negociación*
  - *Derecho Internacional Humanitario, acciones y acuerdos humanitarios*
  - *Panorama postconflicto*
- 7. Sistema de defensa y seguridad democráticas.*
  - *Fuerzas Armadas y cuestiones sobre tamaño, función y facultades de las FM y de policía en un escenario de postconflicto; derechos humanos.*
  - *Policía*
  - *Seguridad ciudadana*
- 8. Prácticas sociales (organización y movimientos sociales).*
  - *Prácticas de liderazgo*
  - *Prácticas de comunicación*

- Prácticas de organización
- Prácticas de visibilización

*Una vez conformadas e integradas<sup>1</sup> las ocho Comisiones Temáticas, cada grupo de trabajo elaboró su propio plan de trabajo, estableciendo fechas y lugares de reunión, ejes temáticos a desarrollar por cada Comisión, apoyo de expertos y especialistas en determinados temas así como apoyos bibliográficos y audiovisuales que ayudaran a complementar los debates. Es así como se realizó una serie de contactos, acuerdos y procedimientos para recopilar, reconstruir y sistematizar la información sobre Agendas sociales, que sirviera como insumos de conocimiento para el trabajo de las Comisiones Temáticas, entre ellos, la producción de “estados del arte” sobre los ejes temáticos que organizaban el plan de investigación de las Comisiones Temáticas y continuar con el proceso de sistematización, re-elaboración o elaboración de propuestas de Agenda social como producto del proceso de investigación, es decir, “documentos propositivos” de Agenda social de los sectores sociales populares.*

*La producción colectiva de los documentos de las Comisiones Temáticas<sup>2</sup> ha cumplido con uno de los objetivos básicos del Proyecto PLANETA PAZ, propiciar donde el pensamiento y la voz de los líderes de las organizaciones de los sectores sociales populares se presente, se escuche, se cualifique, se visibilice y sea tenida en cuenta. Este ejercicio ha sido esencialmente un escenario de formación conjunta (por la expresión directa del diálogo entre el saber experiencial de los líderes sociales y la reflexión de los académicos). El reto es poderlo continuar y aprovechar el acumulado que se tiene hasta ahora, cualificarlo en los debates regionales y sectoriales y estar atento a las observaciones desde otras perspectivas, en la idea que el fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales populares en la construcción de autonomía frente a los actores armados que intervienen en el conflicto, incentivan el planteamiento de propuestas de solución política en los campos económico-social, político para el reconocimiento y protección efectiva de sus derechos.*

*Los principales resultados del trabajo de las Comisiones Temáticas fueron, en primer lugar, los estados del arte sobre los ejes temáticos de cada Comisión, que dieron cuenta de los aspectos temáticos elaborados. Algunas Comisiones lograron elaborar un documento propositivo con los elementos de Agenda sectorial e intersectorial.*

<sup>1</sup> En un Seminario Introductorio efectuado el 30 de noviembre de 2001, con la participación de 79 personas (entre líderes, académicos y estudiantes).

<sup>2</sup> En el desarrollo de las tareas de cada una de las Comisiones Temáticas se proponía tener en cuenta siete ejes transversales: 1) Contexto internacional y globalización. 2) Género. 3) Diversidad étnica, cultural y racial. 4) Derechos Humanos. 5) Lo Ambiental. 6) Lo Comunicativo y, 7) El Postconflicto.

*El tiempo de funcionamiento de las Comisiones Temáticas fue desde fines de noviembre 2001 hasta julio de 2002, aunque algunas Comisiones siguieron reuniéndose para complementar las discusiones y culminar la elaboración de los documentos hasta el mes de octubre de 2002<sup>3</sup>.*

## VALORACIÓN DEL PROCESO, LAS ACTIVIDADES Y RESULTADOS DE LAS COMISIONES TEMÁTICAS

### Integración, funcionamiento y producción

*Las Comisiones Temáticas tuvieron una conformación, integración y participación diferenciada a lo largo del tiempo de funcionamiento, según los intereses de académicos y líderes. Pero una evaluación crítica de su desarrollo muestra que la participación de líderes sociales fue menor a la esperada, por varias razones.*

*En primer lugar, se reconoce una sobrecarga de actividades y responsabilidades en los líderes sociales, en parte, por el hecho que las organizaciones sociales han sido diezmadas por las violencias selectivas sobre ellas. Y en segundo lugar, se reconoce el impacto de las distancias que se han creado entre los saberes académicos y los saberes populares, que dificultan un diálogo fluido; una estas distancias refiere a la poca costumbre de las y los líderes para formalizar por escrito sus experiencias y sus reflexiones, que obliga a un trabajo de reconstrucción desde la memoria oral.*

*En su integración y funcionamiento, las Comisiones Temáticas se caracterizaron por su diversidad y pluralidad. Así por ejemplo, en su integración, es de destacar el interés de las y los académicos por establecer un relación de trabajo y discusión con los liderazgos sociales, lo que hizo que la permanencia de este sector fuera importante; en su funcionamiento, las dinámicas y ritmos de las Comisiones fueron diversos tanto por los grados de dificultad para encarar los temas, como por las definiciones metodológicas más apropiadas para la tarea propuesta, y en la producción documental, igualmente se tienen elaboraciones sencillas y complejas que están relacionadas con la facilidad para establecer los estados del arte, la mayor o menor pertinencia para los temas de Agenda y la decisión de los y las líderes de incursionar en el lenguaje escrito.*

*La pertinencia política de las comisiones es igualmente diferenciada. La Comisión de Sistema Rural aprovechó todo el espacio para tres objetivos: primero, renovar los análisis en*

<sup>3</sup> La Comisión Temática sobre el Modelo Socioeconómico a la fecha sigue reuniéndose por iniciativa propia.



torno a la cuestión rural y campesina, para lo cual aprovechó al máximo los aportes del Seminario Académico sobre Viabilidad y Reconstrucción del Campo Colombiano de ILSA, cuyos resultados fueron publicados en los Cuadernos de Tierra y Justicia gracias a las gestiones del Proyecto PLANETA PAZ y los aportes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega; segundo, promover procesos de convergencia entre el Consejo Nacional Campesino –CNC-, Consejo Nacional Agrario –CNA- y Salvación Agropecuaria; y tercero, promover las actividades de la Campaña por el Derecho a la Tierra. A partir de este proceso, las organizaciones campesinas han presionado ante diferentes instancias de decisión para posicionar sus Agendas.

El sector Cívicos vinculado al Proyecto PLANETA PAZ aprovechó al máximo el espacio de las Comisiones para actualizar sus lecturas sobre la realidad colombiana, pulir sus argumentos y criterios políticos. Este trabajo, junto con la dinámica que ha tenido el sector en el último tiempo, le permitió postular a uno de sus líderes a la dirección del Movimiento Comunal Colombiano, propósito que el Proyecto PLANETA PAZ apoyó decididamente.

El sector LGBT -Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas- participó activamente en las Comisiones de Sistema Político, Conflicto Armado, Defensa y Seguridad Democrática y Prácticas Sociales con el propósito de ganar argumentos para la promoción de sus propuestas de ley, que incorporan definiciones sobre sus derechos específicos.

La Comisión Temática sobre Prácticas Sociales, en particular, contó con la participación amplia de líderes de once sectores sociales y académicos, generando debates intensos y documentos cuestionadores de un ámbito que es bastante polémico en el mundo social. La Comisión de Modelo Económico continuó con sus labores a pesar del cierre del tiempo de funcionamiento previsto por el Proyecto.

Nivel de desarrollo de los ejes temáticos

Se produjeron dos tipos de documentos en los diversos ejes temáticos: sobre el estado del arte y documentos propositivos. Es oportuno aclarar que los documentos son puntos de partida, que abren preguntas sobre los temas y dejan interrogantes necesarios de trabajar por las organizaciones sociales; los documentos no son puntos de llegada, en el sentido de definir los ejes para resolver los conflictos propios del campo social.

Así, de treinta y cinco documentos producidos, se ha hecho una selección de veintidós para su publicación de acuerdo con criterios de grado de elaboración y pertinencia. Parte de los documentos

*producidos por la Comisión de Prácticas Sociales fueron incorporados en los documentos de caracterización sectorial que hacen parte del programa de publicaciones del Proyecto PLANETA PAZ en este año. La relación completa de los documentos producidos es la siguiente:*

*CT-1. Sistema socioeconómico y modelo desarrollo.*

- 1. Antecedentes históricos y caracterización del sistema socioeconómico colombiano*
- 2. Síntesis sectoriales desde lo rural: Afrocolombianos, indígenas y campesinado.*
- 3. El sistema soviético*

*CT-2. Los dhescas: Derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales.*

- 1. El derecho a la vivienda*
- 2. El derecho a una alimentación adecuada: los retos actuales*
- 3. La garantía del derecho a la salud en Colombia: avances y retrocesos*
- 4. El derecho al trabajo*
- 5. Los derechos ambientales*

*CT-3. Sistema político.*

- 1. Negociación, nueva constituyente y paz*
- 2. El papel del Estado y la democracia colombiana en el contexto de la globalización*
- 3. Sistema político colombiano*

*CT-4. Sistema judicial.*

- 1. Contexto e impacto de las crisis de las justicias.*
- 2. Justicia y administración de justicia: conceptos en crisis.*
- 3. Reformas a la justicia y contra el Estado social y democrático de derecho.*
- 4. Sociedad, justicia y sujeto, el debate contemporáneo de la Filosofía Política.*

*CT-5. Sistema rural.*

- 1. Identidad, autonomía e imaginarios*
- 2. Reordenamiento social, cultural y ambiental del territorio*
- 3. La producción rural en Colombia*
- 4. Recursos naturales*

*CT-6. Conflicto armado y solución política.*

- 1. Conflicto armado en pueblos indígenas*
- 2. Características del conflicto colombiano desde los cívico-comunales*
- 3. Conflicto en afrocolombianos*
- 4. Derecho Internacional Humanitario*
- 5. Resistencias*

*CT-7. Defensa y seguridad democráticas.*

- 1. De la seguridad nacional a la seguridad democrática: qué hacer desde las organizaciones sociales*
- 2. La Fuerza Pública y la Constitución Política de 1991.*

*CT-8. Prácticas sociales.*

- 1. El nuevo mundo y la presencia africana.*
- 2. Los ambientalistas*
- 3. Los Indígenas*
- 4. Los Jóvenes*
- 5. LGBT*
- 6. Mujeres*
- 7. Juventud, sindicalismo y movimiento indígena*
- 8. Los solidarios*

*Otros documentos*

- 9. Historia, memoria y balance de la comisión*
- 10. Documentos de sectores para la discusión: LGBT, Afros, Jóvenes*

*Los diversos documentos aportados precisan la necesidad de avanzar en el qué hacer; proponen incorporar las discusiones a las regiones para recoger sus aportes, resultados y propuestas, así como identificar los distintos ejes transversales y elementos básicos temáticos a tener en cuenta para cualificar lo sectorial en el escenario del conflicto, aprovechando a los académicos y a los líderes interesados en continuar con este ejercicio conjunto.*

*Los líderes y los académicos han explicitado en diversas circunstancias y momentos los logros del trabajo y el proceso desarrollado en las Comisiones Temáticas y su resultado documental. En particular, se destaca que las Comisiones sirvieron para alimentar los procesos sectoriales en la caracterización del Sector y en la cualificación de los otros elementos de Agenda sectorial. De otra parte, se perciben avances en los procesos de organización, unidad e identidad (vinculación vital, de sentido) de las luchas de los sectores sociales para la construcción conjunta de una sociedad y comunidad más democrática y justa.*

*El hecho que diversos sectores se hubiesen encontrado en un espacio para reflexionar, ya no exclusivamente sobre el sector, sino sobre un eje temático que era transversal y común a las problemáticas de diversos sectores, permitió pensarlas desde una perspectiva más amplia. Los líderes proponen continuar con esta clase de ejercicios para conocer mejor los intereses de otros sectores y desarrollar unidad de acción, como quedó explícito en la Co-*

*misión del Sistema Rural, con la participación y discusión conjunta entre Campesinos, Indígenas, Afrocolombianos y Ambientalistas.*

Sobre el quehacer futuro

*Habiendo terminado el proceso de las ocho Comisiones Temáticas, se puede afirmar que éstas cumplieron esencialmente con dos propósitos. En primer lugar, fueron un espacio de reconocimiento, diálogo y convergencia de saberes a partir de una cierta organicidad entre el pensamiento académico y el de los líderes sociales. En segundo lugar, fue un escenario para la cualificación y ampliación del debate entre académicos y líderes de los sectores sociales populares y democráticos.*

*Es necesario persistir en una metodología que favorezca la interlocución e intercambio de saberes entre la academia y líderes sociales. La cualificación del conocimiento sobre las Agendas sectoriales e intersectoriales continúa en el año 2003 y se complementa con la implementación de un proceso de formación de líderes sociales en escenarios diversos, principalmente con universidades públicas de carácter regional y nacional.*

*Así mismo, para apoyar la construcción de Agenda social sectorial e intersectorial desde las Regiones, es necesario darle continuidad al proceso de formación, organización y visibilización de liderazgos, organizaciones y sectores y, especialmente, para recuperar y reconstruir la memoria oral (y escrita) del movimiento, el pensamiento y la acción social popular. En este sentido, la publicación y discusión de los documentos de las Comisiones Temáticas en los sectores y las regiones, contribuirá en la cualificación del conocimiento y los argumentos para la defensa de los intereses y derechos de los sectores sociales populares.*

*Los documentos que a continuación se publican en este serie denominada “Documentos de las Comisiones Temáticas”, tienen el carácter de insumos de conocimiento para el debate sectorial e intersectorial en el desarrollo de las Agendas sectoriales e intersectoriales, muchos de ellos no son documentos acabados sino borradores para el debate. Se espera que los documentos sean leídos por los distintos sectores y debatidos en los eventos señalados para este fin, en el período de este tercer año del Proyecto. Además, se ruega a los líderes de las organizaciones de los sectores sociales populares en las regiones, presenten sus observaciones, comentarios o correcciones o, los hagan llegar a la dirección electrónica: [planetap@planetapaz.org](mailto:planetap@planetapaz.org)*



# SISTEMA SOCIOECONÓMICO y MODELO DE DESARROLLO

<b>Sistema económico y sociopolítico Colombiano: Antecedentes históricos y caracterización</b>	<b>15</b>
<b>Macrovisión histórica de la economía colombiana</b>	<b>21</b>
<b>Análisis global de la globalización</b>	<b>37</b>
<b>Consecuencias de la apertura neoliberal en Colombia</b>	<b>41</b>
<b>El problema agrario colombiano: Esquema de evolución, situación cultural y alternativas de solución</b>	<b>53</b>
<b>La pirámide social colombiana: Ensayo de aproximación</b>	<b>63</b>



# SISTEMA ECONÓMICO y SOCIOPOLÍTICO COLOMBIANO: Antecedentes históricos y caracterización<sup>1</sup>

RAÚL ALAMEDA OSPINA, RUBÉN DARÍO UTRÍA, ENCISO PATIÑO, MARÍA TERESA VELÁSQUEZ, FERNANDO QUINTERO RIVILLAS, ALEJANDRO MAYORGA SANDOVAL, FELIPE CARVAJAL, MARIO SUÁREZ TOVAR Y ALFREDO RUSINQUE<sup>2</sup>.



Tres son las condiciones negativas que a lo largo de nuestro proceso histórico han impedido el uso pleno de nuestras capacidades y potencialidades humanas, biológicas y geofísicas: la dependencia externa, el atraso de las fuerzas productivas y la alianza permanente entre los círculos dominantes de la potencia internacional de turno y los que a lo largo de nuestro devenir han detentado el poder. De tales condiciones se derivan, en compleja trama, todas las manifestaciones de nuestro ser socioeconómico y político cultural.

## La dependencia externa

Desde el momento en que el primer europeo pisó tierra americana hasta hoy, la nación colombiana ha estado sujeta a la subordinación extranjera en condición sucesiva de colonia española, semicolonía inglesa y neocolonia norteamericana. El territorio y sus recursos naturales, la economía y sus distintos sectores, la población y su conformación social, el Estado y sus instituciones, han permanecido sometidos a los intereses de quienes desde afuera se han

<sup>1</sup> Tanto la propuesta como los documentos anexos son la base de la discusión que sobre el diagnóstico trabajó la Comisión Temática. Durante el proceso de estudio y elaboración de este documento sobre el Modelo de Desarrollo, fueron objeto de minucioso análisis una serie de materiales de medular importancia para el conjunto de movimientos sociales colombianos. El núcleo de académicos y líderes sociales que se dio a la tarea de recoger el acervo hasta elaborar la propuesta, privilegió cinco textos del doctor Raúl Alameda Ospina. Con la intención de que quienes se interesen en el tema continúen la ruta seguida por la Comisión, dichos documentos se presentan a continuación de este diagnóstico, el cual corresponde al primero de dos documentos elaborados por la Comisión. El segundo, es el propositivo, que incluye el "estado de arte", que se publicará en una próxima entrega.

<sup>2</sup> Integrantes de la Comisión Temática sobre Sistema Socioeconómico y Modelo de Desarrollo, y redactores de este documento.

apropiado de gran parte de la renta nacional, mediante el control y el saqueo del patrimonio natural, la inversión y la deuda externa, impidiendo la formación y la acumulación de capital propio, atrofiando y deformado el desarrollo, fijando arbitrariamente las líneas esenciales de nuestro comportamiento con la imposición de políticas económicas, restricciones y sanciones comerciales y financieras, obligaciones políticas y militares, pautas educativas y culturales.

## **El predominio de la gran propiedad territorial y el atraso de las fuerzas productivas**

El talante feudal de los españoles, el carácter predominantemente militar y religioso de la conquista, unidos a la abundancia de las tierras, al gran número de indígenas servilizables y a la importación de esclavos africanos, condujeron al establecimiento en la Colonia de un latifundio que a lo largo de nuestra trayectoria se ha reforzado con la adjudicación republicana de varios millones de hectáreas baldías, el traspaso de los “bienes de manos muertas” de la iglesia católica y los despojos en las guerras civiles del siglo XIX. Tal proceso de concentración se acelera con la violencia liberal-conservadora de la mitad del siglo XX y ahora con el imperio de las mafias de narcotraficantes, paramilitares, contrabandistas, militares de orden público, esmeralderos, lavadores de dólares y malversadores del erario que, a más de adquirir irregularmente la mayoría de las mejores tierras cultivables y las de alto valor estratégico, se encuentran vinculadas a las distintas actividades de la economía legal.

La gran propiedad rural ha tenido más funciones de poder político y social que de producción, poder que aliado al de los comerciantes importadores, al del sector financiero especulativo y al de la iglesia, ha sido la base de nuestro rezago socioeconómico y cultural, de las políticas retardatarias y de la reducida expansión de la economía industrial.

## **La alianza de los círculos dominantes y la situación histórica presente**

Hoy, la coalición de los intereses imperiales y los de las clases gobernantes que se condensa en el Consenso de Washington de 1990, ha logrado desmontar los progresos que durante el siglo XX difícilmente se alcanzaron en ramas básicas de la manufactura, en la modernización agrícola, en el proceso de urbanización, en la transformación de la estructura demográfica y en la formación de nuevas clases trabajadoras, profesionales y empresariales. Sin embargo, el resultado de lo anterior fue la creación e impulso del mercado interno, constreñido y deformado por la monopolización temprana, la dependencia financiera y tecnológica, la baja remuneración del trabajo, la utilización deficiente de los avances científicos y de las materias primas nacionales, la congelación semifeudal de la fuerza de trabajo y de la demanda de los campesinos.

Es importante anotar que el establecimiento de la apertura neoliberal entre nosotros produjo una ruptura generacional al ser ejecutada por una joven y excluyente tecnocracia,



especialmente preparada en los altos círculos académicos, administrativos y financieros de los Estados Unidos. Para su implantación aprovecharon, como cortina de humo con pocas reacciones en contra, las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente que en ese momento concentraba la atención pública.

La imposición de la globalización neoliberal y con ella la eliminación de las políticas de protección y de fomento, han provocado:

1. *En lo Económico.* La invasión de toda clase de bienes, la privatización y desmantelamiento del patrimonio público, minero, energético, financiero, de telecomunicaciones, puertos, aeropuertos y de la infraestructura vial, sometida al más crudo régimen antieconómico de concesiones, la libre circulación del dólar, la caída del ahorro y de la inversión, el ingreso de capital especulativo y la fuga del nacional, el crecimiento desorbitado de la deuda externa, la ruina de la agricultura, la desindustrialización, la parálisis de la construcción y de las obras públicas, la pérdida del poder adquisitivo y el colapso de la demanda que se expresan en la peor contracción económica de nuestra historia. Todo esto en beneficio de las trasnacionales y de los grupos oligopólicos internos.

Tal balance será definitivamente catastrófico con la implantación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA, como nueva fase de consolidación de la globalización neoliberal. Con este se pretende completar la destrucción de la capacidad instalada tradicional agrícola e industrial de América Latina y del Caribe, para establecer una economía de maquilas, caracterizada por el ensamble de partes importadas con destino al mercado internacional y la inexistencia de garantías laborales, con lo que desaparecerá todo vestigio de soberanía económica y política, así como la propiedad nacional de la mayor parte de los recursos naturales y de las empresas.

2. *En lo social.* La flexibilización laboral, la entrega de los servicios públicos, de la educación, la salud y la seguridad social a la voracidad de los grupos financieros ha traído la pérdida de las prestaciones sociales, el abuso en el cobro de tarifas y el cierre de colegios y hospitales. Las altísimas tasas de desempleo y subempleo han incrementado la miseria en más de la mitad de la población que para sobrevivir ha caído en las formas más abyectas de la criminalidad, el vicio, la curandería, el fanatismo religioso, el satanismo, la brujería y la desesperanza. Contrasta esta situación con la altísima concentración oligopólica de la riqueza, la propiedad y el ingreso, fenómenos que con los anteriores mantienen al país en la más aguda descomposición.
3. *En lo político.* La agudización crítica del clientelismo, el proceso de disolución de las instituciones y de los partidos políticos, el incremento de la corrupción, la especulación y el acaparamiento, el uso indebido de fondos públicos, especialmente en los contratos y

sobre todo el narcotráfico que ha contaminado todas las capas sociales, los negocios, la cultura, el deporte, los medios de comunicación, los partidos, los poderes públicos, las iglesias y las fuerzas militares, han impulsado de manera acelerada el desmantelamiento de las escasas funciones democráticas del Estado y el derrumbe de la soberanía nacional.

4. *En la Guerra.* El triunfo norteamericano en la “guerra fría”, que se concreta en su hegemonía universal y en la disolución de la Unión Soviética, ha agravado exponencialmente el conflicto armado colombiano con el aumento de la represión en sus distintas manifestaciones, la reencarnación de los “chulavitas” y de los “pájaros” en los paramilitares como ejército privado del narcotráfico, el latifundio y de poderosos intereses transnacionales, empresariales y políticos. Ha llevado al destierro en masa y a la masacre de miles de indígenas y campesinos, al asesinato, la tortura y la desaparición de dirigentes sindicales, profesores universitarios, maestros y estudiantes, jueces, periodistas, defensores de los derechos humanos y de líderes y activistas cívicos, sociales y de izquierda.

En 50 años la guerrilla ha pasado de ser un movimiento campesino, periférico y reducido, a una insurgencia extendida por todas las regiones, con poderosas bases militares, financieras y políticas, que afectan en forma progresiva circuitos cada vez más importantes de la economía y de la sociedad. Presionado por tales circunstancias, el gobierno de Andrés Pastrana se vio obligado a plantear “negociaciones de paz”, durante las cuales el establecimiento se negó a hacer los más mínimos cambios contenidos en la Agenda pactada. En cambio, las fuerzas armadas triplicaron su capacidad ofensiva como consecuencia del más alto gasto militar del siglo XX en Colombia. Liquidado el despeje por la presión de los sectores ultra reaccionarios y militaristas, el país ha entrado en una nueva etapa, la de urbanización del conflicto, acompañada de una drástica reducción de la democracia formal.

La violencia llega a su máxima dimensión con el “Plan Colombia” y la Iniciativa Regional Andina que son la correspondiente política y militar del Consenso de Washington. El desate de la guerra norteamericana en Colombia implica la utilización de nuestros soldados como carne de cañón y la destrucción del medio ambiente, la infraestructura y el patrimonio nacionales.

Los Estados Unidos han entrado en una nueva etapa de intervención directa en el país y en el mundo, so pretexto de combatir el narcotráfico y el terrorismo cuando son los mayores terroristas, traficantes y consumidores de drogas, los más grandes productores de marihuana y de alucinógenos, los más importantes proveedores de precursores químicos, armas y transporte, y los receptores del 95% de las ganancias de tan nefastos negocios. Si fuera cierta su lucha contra el narcotráfico, utilizarían en sus fronteras todo el poder militar y tecnológico

que poseen para impedir el ingreso de la cocaína y la heroína y toda su inmensa organización policiva y judicial para combatir eficazmente el consumo interno.

A todo lo anterior hay que agregar un juicio sobre el estado en que se encuentra el mundo como totalidad y dentro del cual estamos inmersos:

El progreso fundamentado en el lucro y no en el desarrollo humano, ha traído como consecuencia la polución atmosférica originada en el uso de los combustibles fósiles; el arrasamiento de los bosques y del alto páramo; el agotamiento del oxígeno y de las fuentes de agua; la extinción de la fauna y de la flora; la conversión de los ríos y quebradas en cloacas por el vertimiento en ellos de los desechos biológicos e industriales; el empleo generalizado de los agroquímicos que afectan los suelos y la salud de los consumidores; la destrucción de las minas y canteras por la urbanización; la proliferación de pandemias como el sida y su difícil control por la comercialización de los medicamentos; la cada vez mayor adicción al alcohol y a los alucinógenos; el hambre generalizada en los países subdesarrollados o de menor desarrollo relativo y la producción de armas atómicas, químicas y biológicas, amenazan la existencia misma de la vida sobre el planeta.

## Conclusión

A tal extremo ha llegado la acumulación de los problemas no resueltos, su progresiva agravación, que la crisis que afecta el país va más allá de la simple contracción económica, del desequilibrio social, del resquebrajamiento institucional, la agudización del conflicto armado, la descomposición ética y moral, el fracaso de una política económica o de un determinado modelo de desarrollo.

Estamos frente a un colapso sistémico, ante la disolución de las estructuras y de todas las relaciones sociales, económicas, políticas y sociales existentes. En tales términos, sólo una profunda ruptura, un nuevo sistema económico y social, nacional y latinoamericano, democrático y popular, puede asegurar la salida del abismo en que nos encontramos, el paso a una nueva etapa histórica de desarrollo que posibilite la solución de los principales problemas y la satisfacción integral de las necesidades de la población.

A continuación se presentan los documentos elaborados por el Dr. Raúl Alameda y presentados para las discusiones de la Comisión Temática. Estos documentos han sido publicados en otros textos, pero en esta edición se han incorporado algunos aspectos de la reflexión de los líderes y académicos de la Comisión Temática No. 1 del Proyecto PLANETA PAZ. A ellos, nuestro agradecimiento por su participación y por seguir trabajando en la reflexión de temas prioritarios para la consolidación de argumentos a favor de los derechos de los sectores sociales populares.



# MACROVISIÓN HISTÓRICA DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA<sup>1</sup>

RAÚL ALAMEDA OSPINA<sup>2</sup>



## Rasgos distintivos de nuestro desarrollo

En el presente escrito se hace una apretada síntesis de la evolución histórica de la sociedad y la economía colombianas, de sus encadenamientos internos y externos, desde lo precolombino hasta la penúltima década del siglo XX. De su análisis pueden deducirse tres rasgos característicos generales:

1. *El predominio de lo exógeno.* Con la conquista y colonización de nuestro territorio por los españoles se da comienzo a una condición que se prolonga hasta nuestros días: la de estar determinados por los intereses y las decisiones de la gran potencia de turno. El tipo de economía y de relaciones sociales, las instituciones políticas y el ámbito cultural han sido impuestos desde afuera.
2. *Los procesos inconclusos.* La presencia avasalladora de lo externo ha interrumpido el curso de cada una de nuestras etapas de desarrollo, impidiendo su cabal realización. En pleno discurrir de la sociedad aborígen se presenta la invasión europea. Cuando avanzábamos en el asentamiento definitivo de lo hispánico, la expansión inglesa nos marca un nuevo rumbo que, en menos de un siglo, es radicalmente modificado por la influencia de lo norteamericano.

<sup>1</sup> Ponencia elaborada para el Seminario “Colombia, Economía y Sociedad. Pasado, Presente y Futuro”, organizado por la Academia Colombiana de Ciencias Económicas Junio de 2001.

<sup>2</sup> Secretario Perpetuo de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

3. *El dualismo.* De la imbricación de lo tradicional inconcluso con lo nuevo emergente resulta el dualismo como coexistencia de lo ajeno y lo propio, de lo moderno y lo tradicional, del avance y el atraso. Así ninguna de las etapas de nuestro recorrido es “pura”, logra su plena realización. Elementos esenciales de cada una de ellas se incorporan como saldos ilíquidos en el nuevo contexto. De esta manera se cruzan y entreveran las distintas categorías de lo étnico, de los sistemas económicos, de la estructura social, de la superestructura jurídica y las más diversas concepciones y prácticas ideológicas. Entre nosotros convive lo mágico y religioso, lo selvático, rural y urbano, lo parroquial y cosmopolita, lo empírico instintivo y lo científico. Somos simultáneamente prehistoria, feudalismo, renacimiento, sociedad industrial y financiera.

## Grandes etapas de nuestro devenir histórico económico

El país, junto con toda América, ha pasado por cuatro grandes estadios de desarrollo sistémico.

1. Por milenios logró conformar una sociedad autónoma, es decir libre de subordinaciones externas, básicamente tribal comunitaria, aunque desde el siglo XIV parte de ella, el pueblo Chibcha, evolucionó hacia un orden cuasi señorial, cuya estructura económica se fundamentó en una agricultura y una minería primitivas, en la metalurgia del oro, en la manufactura del hilado y el tejido y en el trueque, amén de la caza, la pesca y la recolección de frutos.
2. La conquista europea de América provocó un salto que condujo a la casi destrucción de la economía y la sociedad aborígen y su reemplazo por un orden colonial y esclavista en el que el poder, la tierra y los recursos naturales pasaron al dominio de los conquistadores y de la metrópoli. Se impuso el latifundio semifeudal, la monoexportación del oro, el monopolio comercial de la Corona y un exagerado aparato tributario. Con todo lo cruel y unilateral del comportamiento ibérico que limitó al máximo tanto sus posibilidades como las criollas, su presencia representa el tránsito de lo prehistórico a lo mercantil, de lo local a lo intercontinental, del salvajismo y la barbarie a la civilización.
3. La audaz y persistente aplicación del mercantilismo y el surgimiento de la manufactura llevaron a que Inglaterra le disputara a España su preeminencia mundial. Mientras perdía a Norteamérica, ganaba como semicolonias los países de América en los que impuso el libre cambio que tan severamente afectó la manufactura artesanal, provocó - porque las importaciones fueron el doble de las exportaciones- el desequilibrio estructural de la balanza de pagos y la conformación de una deuda externa que sólo vino a cancelarse en la segunda década del siglo XX. Sin embargo, durante este período se adoptaron medidas contra el latifundio señorial, el control religioso de la educación, se amplió la frontera económica con la colonización antioqueña de franco contenido mesofundista, se

fundaron centenares de nuevos pueblos, se estimularon nuevos renglones de exportación, se modernizó la navegación del río Magdalena, se introdujo el telégrafo, se construyeron líneas férreas y nuevos caminos de herradura, se fundaron los primeros bancos y la Compañía Colombiana de Seguros.

4. Con la invasión y separación de Panamá entramos en la órbita norteamericana. Pasaron a su control las minas de oro, los yacimientos de petróleo, la generación eléctrica, la comercialización externa del café, la producción y comercialización del banano, el crédito externo y, más tarde, las minas de níquel, estaño y carbón, lo que representa una alta apropiación del patrimonio y del valor agregado nacional.

Paralelamente y dentro de un juego singular de contradicciones se desarrolla la industria fabril y el aparato financiero, se diversifica la actividad agropecuaria y se urbaniza el país a lo largo de los siguientes procesos coyunturales:

- *El paso del libre cambio al proteccionismo.* Es Rafael Núñez quien en 1880 introduce el proteccionismo, política económica que se inicia con la reforma arancelaria y se prolonga por nueve décadas del siglo XX, con simples variaciones de matiz en todos los gobiernos conservadores y liberales hasta buena parte de la administración Barco. Se trata de un fenómeno persistente pero no sistemático, más espontáneo que planeado que, no obstante, condujo a muy importantes cambios en la estructura productiva, demográfica, social y educativa del país.
- *El gobierno de Rafael Reyes.* Durante esta administración se elevan los impuestos a las importaciones, se promueve la creación de empresas textiles, azucareras y otras de menor entidad por medio del crédito y la importación de equipo. Igualmente, se impulsa la construcción de vías férreas y se inicia la de las carreteras.
- *La Primera Guerra Mundial.* El bloqueo comercial recíproco de los beligerantes favoreció en Colombia la formación de nuevas industrias y la ampliación de las existentes, especialmente en las ramas de alimentos y textiles. Durante la guerra se acumularon grandes existencias de café que se vendieron a muy buenos precios, con lo que se activó la capitalización y la demanda interna.
- *La indemnización de Panamá.* El general Pedro Nel Ospina, hombre de clara visión empresarial y de una gran preparación profesional y técnica, cuya gestión representa un considerable impulso al mercado interno gracias a la utilización de buena parte de los 25 millones de dólares de la indemnización en un amplio programa de obras públicas, especialmente férreas, carretables y portuarias, entre ellas el oleoducto Barranca - Mamonal, primero en su género. Se fundaron bancos agrícolas y se impulsó la modernización del Estado con la creación de la Contraloría General, la Superintendencia Bancaria y el Banco de la República como banco emisor, de fomento, descuento, prestamista del gobierno y depositario de las divisas.

- *La crisis del 30.* La contracción de la oferta internacional, debido al derrumbe de las economías de los países industrializados durante la gran crisis cíclica, dio un nuevo impulso a la producción interna. Se adoptaron bajo la inspiración de Esteban Jaramillo, la moratoria y diversas medidas cambiarias y arancelarias encaminadas a evitar la salida de divisas, así como las reformas bancaria y fiscal que reforzaron la capitalización.
- *La Revolución en Marcha.* Bajo el liderazgo de Alfonso López Pumarejo se produjo uno de los grandes hitos de nuestra historia económica y social. Durante sus dos administraciones, especialmente en la primera, se llevaron a cabo reformas encaminadas a la democratización de la propiedad territorial (leyes agrarias 200 de 1936 y 100 de 1942) el impulso a la producción industrial, la oxigenación de las relaciones obrero-patronales, la organización gremial, la ampliación y mejoramiento de la educación superior y técnica y la consolidación del comercio nacional libre de las aduanas interiores, todo esto dentro de una política internacional digna e independiente.
- *La Segunda Guerra Mundial.* Sin duda ha sido esta la coyuntura industrialista más importante. Ante la severa restricción de las importaciones, varios comerciantes se transformaron en empresarios fabriles y muchas de las industrias existentes se ensancharon al asumir la satisfacción de la demanda interna antes surtida desde el exterior. La adopción de especiales disposiciones cambiarias y de crédito, la acumulación de divisas por el aumento de las exportaciones y de los precios del café, llevaron a la compra de maquinaria, equipo y materias primas.

Es entonces cuando se crea la Cepal, organismo que bajo la orientación de Raúl Prebisch elaboró diagnósticos y coordinó los esfuerzos de modernización económica de la región, sobre todo en lo relativo al abastecimiento industrial interno, la reforma agraria, la formación técnica profesional, la planificación y la integración defensiva de los países periféricos.

Más adelante, los gobiernos de Ospina Pérez y Lleras Restrepo mantuvieron la línea de nacionalismo económico con la creación, el primero, de la industria siderúrgica y metalúrgica de Paz de Río, el Icetex, el SENA y el Seguro Social, y el segundo, con la reforma económico-administrativa y agraria, la promoción de exportaciones, la defensa y utilización productiva del haber cambiario, acciones que contribuyeron a la expansión y tecnificación del producto y del mercado nacional.

### *Construcción de una compleja y vasta infraestructura*

Merece especial mención el enorme esfuerzo hecho por el país en relación con su infraestructura en el curso del siglo pasado. Con recursos presupuestales y técnicos, mucho más escasos que ahora, se acometieron obras de una enorme significación económica y social



como fueron: i) una veintena de grandes centrales hidro y termoeléctricas que han dotado de energía empresarial y domiciliaria la mayor parte del territorio nacional; ii) decenas de miles de kilómetros de líneas férreas y de carreteras, de muelles en los principales puertos, de aeropuertos en medio centenar de ciudades y de grandes puentes sobre los principales ríos; iii) varios e importantes distritos de riego, una extensa red de silos y bodegas y la creación de centros de investigación científica para el fomento agrícola y pecuario; iv) varias decenas de miles de escuelas, colegios oficiales y una veintena de universidades públicas; v) miles de edificios para la administración nacional, departamental y municipal, así como de hospitales, cuarteles militares y puestos de policía; vi) centenares de oficinas para la intercomunicación inalámbrica y telefónica, como para la operación de la televisión y la radio oficiales; vii) Así mismo, se fundaron media docena de bancos de propiedad gubernamental con sucursales en todas las regiones del país que, junto con el Instituto de Crédito Territorial, el IFI y Proexpo, impulsaron las principales actividades agrícolas, industriales, mineras, de la construcción y del comercio exterior.

### *El papel del Estado*

Pese a las deficiencias estructurales, funcionales y políticas del Estado colombiano, muchas veces puesto al servicio de intereses no muy sanos de particulares y extranjeros, y pasto del clientelismo y la corrupción, el saldo de su gestión en el siglo XX puede considerarse positivo.

Debido a su intervención, enriquecida con varias reformas constitucionales, legales y administrativas, se fundaron empresas y se ejecutaron obras que el sector privado no estaba en capacidad de realizar y que son propias del interés nacional y público, sin las cuales hubieran quedado sin servicios básicos millones de conciudadanos y la mayor parte de las localidades y de las regiones. Diseñó y puso en práctica políticas que le dieron norte a la gestión económica y solución a muchos graves conflictos de índole social.

### **Avances y deficiencias en el PIB, la industria, la agricultura, la urbanización y el recurso humano profesional en el siglo xx.**

La política económica implantada en la pasada centuria, dentro de las características y los términos tan sucintamente analizados, tuvo como orientación dominante la protección y fomento de una serie de actividades conexas de amplio espectro, encaminadas a satisfacer la demanda interna y promover las exportaciones, instrumentadas, *grosso modo*, por las siguientes medidas: a) altas tarifas arancelarias para la importación de los bienes que se estaban produciendo en el país o con favorables perspectivas de mercado; b) listas de prohibida importación y de licencia previa; c)

utilización prioritaria de las reservas cambiarias para la adquisición preferencial de bienes de capital, intermedios y de materias primas; d) creación de una banca de fomento y de líneas de crédito con plazos, garantías e intereses preferenciales; e) precios de sustentación y cuotas de absorción para garantizar producción rentable y demanda para los productos básicos; f) asistencia técnica empresarial y capacitación laboral; g) promoción de exportaciones mediante crédito, investigación de mercado y subsidios; h) política de ingresos orientada a la utilización del salario como demanda final y no como simple factor de costo; i) estímulos a la formación bruta de capital, incentivando el ahorro y restringiendo el crédito de consumo. Veamos globalmente los efectos de estas medidas.

### *La evolución general del PIB*

#### *Avances*

1. Para una economía como la nuestra, potencialmente tan recursiva pero pobre en realidad, resulta favorable el que en 64 años<sup>3</sup>, de 1926 a 1990, la curva de desarrollo haya sido ascendente, y eso que en tal período se sucedieron acontecimientos como las contracciones económicas del 30 y el 82, el 9 de Abril de 1948, la inestabilidad política y la violencia.
2. Es en la centuria pasada cuando ha existido una menor correlación negativa entre los recursos humanos, bio y geofísicos, y su aprovechamiento. Se diversifican y ensanchan las distintas actividades, se eleva la producción bruta, el coeficiente de productividad y se superan relativamente algunos factores negativos, sin que esto quiera decir, ni mucho menos, que al término de la octava década del siglo el país hubiera logrado superar las condiciones de subdesarrollo e inequidad.

Analizando la Variación porcentual y variación promedio quinquenal, crecimiento y variación total (cálculos ACCE), se tiene que:

1. En el Cuadro 1, si relacionamos el valor del PIB de 1926 con el de 1990, nos da como resultado un aumento de 15 veces al pasar de \$48.803 millones a \$736.259 millones. Con base en las variaciones porcentuales, año por año, de los 64 del período analizado, encontramos que el promedio de variación alcanzó el considerable porcentaje de 4,4 con mayores crecimientos en los años 1946 de 9,61%, 1926 de 9,55%, 1927 de 9,01%, 1949 de 8,75% y 1978 de 8,47%, picos que corresponden a bien caracterizados momentos de nuestra economía.
2. El monto y ritmo alcanzado por el PIB demuestra los importantes progresos absolutos logrados por la agricultura y la ganadería, la maquina factura, la red vial y del transporte,

<sup>3</sup> No es que en los 26 años anteriores no hubiera habido progreso, si no que no existen estadísticas continuas y confiables.

las construcciones, la educación pública y privada, los servicios públicos básicos, la administración estatal en sus distintos niveles, el comercio, la organización bancaria y financiera, los servicios técnicos y profesionales y la cultura en sus diferentes expresiones, todo esto dentro de un complejo marco de contrastes y altibajos.

CUADRO 1  
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL 1926-1990.  
En millones de pesos a precios constantes de 1975.

Quinquenios	Variación en millones	Variación porcentual quinquenal	Variación promedio quinquenal		
1926-1930	272.357		2.8		
1931-1935	298.835	9.7	4.6		
1936-1940	372.255	24.5	3.1		
1941-1945	426.634	14.6	2.7		
1946-1950	549.739	28.8	5.1		
1951-1955	691.028	25.7	5.2	Variación total promedio	Crecimiento absoluto total
				3.2	15
1956-1960	855.431	23.7	4.0		
1961-1965	1.078.796	26.1	4.7		
1966-1970	1.374.838	27.4	6.7		
1971-1975	1.537.054	11.7	5.6		
1976-1980	2.376.388	54.6	4.5		
1981-1985	2.789.368	17.3	2.2		
1986-1990	3.399.063	21.4	4.5		

Fuente: DNP.

### *Deficiencias*

1. Los persistentes rezagos señoriales y coloniales actúan como freno de la inversión, la producción y el consumo.
2. La excesiva concentración a que llega la propiedad, la riqueza y el ingreso constriñen la iniciativa, la gestión y las decisiones de los medianos y pequeños empresarios, con lo que se frena la capitalización, reproducción ampliada del producto.
3. Las desiguales opciones frente al desarrollo crean nuevas diferencias sociales y regionales y agravan las preexistentes.

### *La industria*

#### *Avances*

En términos generales la actividad secundaria o de transformación entre 1900 y 1990 presentó los siguientes cambios positivos:

1. El tránsito definitivo del taller artesanal a la fábrica, lo que no ocurrió en los años 30 del siglo XIX cuando se instalaron industrias de papel, vidrio, loza y pólvora, barridas rápidamente por el libre cambio.
2. Se logra la producción interna de la mayoría de los bienes manufacturados que antes se importaban.
3. Se pasa de los alimentos, bebidas y tabaco a la industria de hilados y tejidos, cuero, confecciones, muebles y editorial; de la fabricación de ladrillo, tubos, tejas, loza, porcelana, papel, cartón y vidrio a la siderúrgica y a la metalmecánica; de la elaboración de sustancias y productos químicos, farmacéuticos, plásticos y eléctricos a la industria automotriz, de autopartes, de producción de maquinaria y equipo electromecánico y electrónico.
4. Se forman los siguientes circuitos industriales: i) Bogotá, Soacha, Bosa, Usme, Mosquera, Madrid, La Calera, Cajicá, Zipaquirá, Apulo y Girardot. ii) Medellín, Caldas, Envigado, Itagüí, Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa, Guarne y Rionegro. iii) Cali, Yumbo y Palmira. iv) Paz del Río, Paipa, Sogamoso y Duitama. v) Barrancabermeja y El Bagre. vi) Bucaramanga, Floridablanca y Girón. vii) Cartagena y Mamonal. viii) Barranquilla.
5. Como consecuencia de lo anterior se han configurado nuevos y muy dinámicos estamentos sociales: la clase empresarial, el proletariado industrial y los profesionales técnicos y tecnólogos que han reemplazado en importancia económica y socio-política a los hacendados y comerciantes importadores, a los peones y a los dependientes de almacén y oficina que caracterizaron hasta fines del siglo XIX la pirámide social colombiana.

Al analizar la variación porcentual y variación promedio quinquenal, crecimiento y variación total (cálculos ACCE), se tiene que:

1. Según el Cuadro 2, el incremento real de la producción manufacturera entre 1926 y 1990 fue de 30.5 veces, al pasar de \$5.149 a \$157.290 millones, 105% más que el PIB total.
2. Ahora, el ritmo y la velocidad del crecimiento de la industria se hace más notorio si comparamos el peso relativo de la actividad industrial en el PIB nacional. En 1926 fue del 10,5, porcentaje que ascendió en 1990 al 21,3, algo más del 200% de incremento.
3. Si deseamos saber qué ramas de la producción industrial han crecido más con base en el cuadro 13.2 elaborado por el DANE sobre el PIB por ramas de actividad económica 1965-1986 a precios constantes de 1975 y en lo relacionado con los distintos subsectores de la actividad

industrial y luego de establecer las variaciones porcentuales anuales, el promedio anual de variación, así como los incrementos absolutos (cálculo ACCE) el resultado es el siguiente:

- Crecieron entre 5 y 6 veces: Papel e imprenta 5,6, con un incremento promedio anual de 7,9%; material de transporte 5,4 promedio 9%; azúcar 5,2, promedio 8,5%.
- Entre 4 y 5 veces: Maquinaria y equipo 4,9, promedio 7,1%.
- Entre 3 y 4 veces: Bebidas y transformación de cereales 3,7, promedio 6,6% y 5,8%, respectivamente; químicos y cauchos 3,6, promedio 6,4%; minerales no metálicos elaborados 3,4, promedio 5,4%; productos lácteos, productos refinados del petróleo e industrias diversas 3,2, promedio 5,3%, 5,2% y 5,9%, respectivamente.
- Entre 2 y 3 veces: Metálicos de base y elaborados 2,5, promedio 4,4%; madera y muebles 2,3, promedio 3,6% y textiles, confecciones y cueros 2,2, promedio 3,7%.
- Entre 1 y 2 veces: Carnes y preparados 1,9, promedio 3,1%; café elaborado 1,7, promedio 5,9% y tabaco elaborado 1,2, promedio 1%.

CUADRO 2  
PIB INDUSTRIAL 1926-1990

En millones de pesos a precios constantes 1975

Quinquenios	Variación en millones	Variación porcentual quinquenal	Variación promedio quinquenal		
1926-1930	25.233				
1931-1935	29.269	15.9	9.0		
1936-1940	47.767	63.1	8.6		
1941-1945	69.272	45.0	7.7		
1946-1950	101.936	47.1	10.0		
1951-1955	106.677	4.6	7.0		
1956-1960	148.075	38.8	7.3	Variación total promedio	Crecimiento total
1961-1965	203.990	37.7	8.2	6.3	30.5
1966-1970	290.807	42.5	6.6		
1971-1975	423.252	45.6	7.4		
1976-1980	541.330	27.8	4.5		
1981-1985	587.304	8.4	1.1		
1986-1990	723.340	23.1	4.7		

Fuente: DNP

Los rangos anteriores demuestran que las ramas nuevas, papel e imprenta y material de transporte, maquinaria y equipo y una muy tecnificada pero antigua, el azúcar, son las que tienen un desarrollo más dinámico, en contraste con las más tradicionales: café, tabaco, bebidas, textiles y cueros que acusan un crecimiento menor, en todo caso no inferior al ciento por ciento.

### *Deficiencias*

1. No ha habido una compensación adecuada entre los privilegios otorgados a los industriales y sus obligaciones respecto a reinversión de utilidades, calidad, precio y oferta necesaria.
2. La protección arancelaria, ligada a la insuficiencia de capital y de recursos técnicos, condujeron a una monopolización temprana, a la excesiva concentración y centralización.
3. Se ha carecido de una enérgica política encaminada a la utilización de materias primas nacionales de origen minero y aun agropecuario y a la producción de bienes intermedios.
4. La investigación científica y sus aplicaciones técnicas han sido francamente inferiores a las necesidades y expectativas del país.
5. Ha faltado una consistente estrategia de mediano y largo plazo para lograr el tránsito de la industria ligera a la semipesada y de bienes de capital.
6. No se ha adelantando en América Latina un plan concertado para la complementación y la integración entre iguales.
7. Especial comentario merece lo relativo al capital extranjero, deseable en la medida en que amplíe la capacidad instalada nacional, utilice tecnología de punta, reinvierta utilidades, cubra necesidades esenciales e impulse exportaciones de alto valor agregado generadoras de divisas e impuestos, con lo que se evitaría la maquila, los capitales golondrina y las empresas de simple oportunidad que aprovechan las fuentes nacionales de crédito, la mano de obra barata, la baja tributación y en un momento dado desaparecen o pasan de productoras a importadoras.

### *La agricultura*

#### *Avances*

1. Luego del tránsito del latifundio colonial y esclavista a la hacienda republicana, en el país durante el siglo XX se establece la explotación agrícola moderna que utiliza la mecanización, el riego, las semillas mejoradas y los agroquímicos.

2. Buena parte del minifundio como del mesofundio, pasó del pan coger a la agricultura comercial.
3. La creación de la Federación Nacional de Cafeteros, la Caja Agraria, los bancos Ganadero y Cafetero, Finagro, ICA, Idema e Incora, así como de las múltiples federaciones de productores dieron un fuerte impulso al fomento, diversificación, tecnificación y comercialización, tanto interna como externa, de las principales ramas de la actividad agrícola y pecuaria.

Analizando la variación porcentual y variación promedio quinquenal, crecimiento y variación promedio total (cálculos ACCE), se tiene que:

1. Si se relaciona el valor de la producción de 1926 \$29.184 con la de 1990 que ascendió a \$160.245 millones, tenemos un aumento de 5,4 veces muy inferior al de la industria que fue de 30.5 veces. Otro tanto ocurre con la variación porcentual promedio de la producción agrícola que fue de sólo 3.3% frente a 6.3% de la industria, una diferencia negativa de 90.9%
2. Si relacionamos el producto bruto nacional con el de la agricultura vemos que su peso relativo disminuyó en un 36,34% al pasar de 59,7% en 1926 al 21,7% en 1990, pese a que el valor de la producción subió en el mismo período 5,40%. Esta baja de la participación indica, por tanto, más que una merma absoluta del *quantum*, un mayor dinamismo de las otras actividades, fenómeno propio de las economías en proceso de desarrollo.
3. Crecimiento comparado entre los principales cultivos 1950-1984.

Con fundamento en estudios hechos por Salomón Kalmanovitz para el DANE referidos a los años 1950 a 1972 y por Álvaro Balcázar de 1970 a 1985, compatibilizados por nosotros, resultan las siguientes conclusiones:

1. Los cultivos comerciales o mecanizados: algodón, ajonjolí, arroz, cebada, sorgo, soya y cacao alcanzan una variación promedio del 7,9% de crecimiento, mientras la suma de sus incrementos individuales llega al 55,80.
2. Los cultivos tradicionales, café, caña de panela y yuca, con un promedio de crecimiento de 4,72%, suman 14,18.
3. Los cultivos semi-mecanizados, maíz y papa, tuvieron un promedio de incremento de 4,5% con suma de 9,18.
4. Los cultivos de plantación, banano, con 5.05 de promedio y de suma. No figuran en este ítem la palma africana ni los frutales permanentes.

CUADRO 3  
 PRODUCTO BRUTO INTERNO AGRÍCOLA 1926-1990  
 En millones de pesos, a precios constantes de 1975.

Quinquenios	Variación en millones	Variación porcentual quinquenal	Variación promedio quinquenal		
1926-1930	151.118		3.8		
1931-1935	158.939	5.1	2.9		
1936-1940	185.020	16.4	3.0		
1941-1945	204.771	10.6	2.1		
1946-1950	240.458	17.4	3.2		
				Variación promedio total	Crecimiento total
1951-1955	243.495	1.2	2.6	3.3	5.4
1956-1960	287.687	18.1	4.4		
1961-1965	325.008	12.9	6.2		
1966-1970	358.262	10.2	3.8		
1971-1975	438.108	22.2	4.4		
1976-1980	550.079	25.5	4.2		
1981-1985	622.965	13.2	1.5		
1986-1990	730.912	17.3	4.4		

Fuente: DNP

Los datos anteriores nos permiten asegurar que, aunque con menor dinamismo y profundidad que en la industria, en la actividad agrícola se han llevado a efecto progresivos cambios de modernización. Son los cultivos de carácter comercial los que acusan mejores técnicas y una mayor participación en el producto bruto agrícola, pese a que algunos de ellos como la cebada y el ajonjolí, registran una fuerte disminución, determinada por la sustitución con importaciones que de ellos han hecho las cervecerías y los productores de concentrados.

#### *Deficiencias*

1. La persistencia y aún la expansión de la gran propiedad ociosa y semiociosa y del microfundio atrasado, han impedido el aprovechamiento pleno de la variedad fisiográfica y climática, de la riqueza hidrográfica y de no menos de 25 millones de hectáreas de tierras aptas para el total abastecimiento interno y la formación de una importante economía de exportación.
2. La expulsión de arrendatarios, aparceros y terrazgueros, el desempleo de los peones, la ruina de los campesinos medios y pobres afectados por la revolución verde, la violencia



y el narcotráfico condujo a una colonización que ha devastado los bosques, agotado las fuentes de agua y provocado graves fenómenos de desertificación.

3. Se ha intentado adelantar varias veces, sin éxito y a un costo presupuestal muy elevado, una reforma agraria que dote de tierra a los campesinos pobres y medios y los convierta en agentes dinámicos de la economía nacional, que contribuya a la elevación de la productividad, propicie la agroindustria, construya distritos de riego, organice la comercialización y mejore sustancialmente la calidad de vida de la población rural.
4. Tierras con vocación agrícola han seguido siendo empleadas en la ganadería extensiva, mientras las laderas se usan para la agricultura de subsistencia.
5. Alrededor de las ciudades en expansión se han formado bolsones de propiedades sin uso agropecuario, aprovechadas únicamente para la extracción de la plusvalía urbana.
6. En vez de aumentar la oferta agrícola para satisfacer el consumo que es superior a ella, la importación de bienes alimenticios ha ido creciendo de manera alarmante, lo que va en serio perjuicio de los agricultores nacionales.
7. Las exportaciones agrícolas han estado afectadas, a más de las deficiencias de productividad, por los subsidios a productor y exportador que otorgan los gobiernos extranjeros a su producción y exportación, así como por las prácticas de *dumping*.

### ***La urbanización***

#### *Avances*

1. En sólo 400 años la población colombiana pasó de homogéneamente indígena, selvática y tribal a mestiza, aldeana y semi ciudadina.
2. Pero es a partir de la tercera década del siglo XX cuando sufre una radical transformación de su estructura al pasar de predominantemente rural a predominantemente urbana, lo que implica profundos y traumáticos cambios en los hábitos, costumbres y valores.
3. Este tránsito representa, por muchos aspectos. un evidente progreso si se tiene en cuenta que en el campo prevalecían en las primeras décadas del siglo relaciones arcaicas de producción, un nivel técnico económico muy bajo y condiciones de vida deprimentes. Las áreas rurales y muchas de las cabeceras municipales de las provincias carecían de luz eléctrica, agua potable, alcantarillado, atención médica y hospitalaria, educación media, comunicación telefónica e inalámbrica.

CUADRO 4  
POBLACIÓN TOTAL, RURAL Y URBANA,  
Distribución porcentual 1938-1990

	1938	%	1990	%
Población total	8.702.000	100%	35.542.000	100%
Rural	6.169.718	70,9%	11.622.284	32,7%
Urbana	2.532.282	29,1%	23.919.716	67,3%

Fuente: DANE

4. Si comparamos el censo de 1938 con las proyecciones hechas para 1990, la distribución de la población entre urbana y rural muestra unos cambios tan radicales que puede afirmarse que se invirtieron sus pesos relativos. En efecto, mientras en 1938 el 70,9% de la población, 6.169.718 personas vivían en las áreas rurales, sólo el 29,1%, 2.532.282 residían en las cabeceras municipales. Cincuenta y dos años después, muy poco tiempo dentro del proceso histórico de los pueblos, la situación es bien distinta. La población urbana era ya del 67,3%, 23.919.716, en tanto que la rural bajó a 32,7%, 11.622.284 habitantes.
5. La velocidad comparada de estos cambios se hace notoria si tenemos en cuenta que mientras la población total creció cuatro veces, la urbana lo hizo en 9,4 y la rural en 1,8 veces. Esto quiere decir que el aumento de la población urbana fue 5,2 veces el de la rural y de 2,35 el de la total, un crecimiento realmente muy alto.
6. A diferencia de la mayor parte de los países latinoamericanos en los que la población urbana se concentra en una o dos ciudades, en Colombia en cada una de sus grandes regiones existen más de cinco importantes concentraciones urbanas. Treinta ciudades pueden considerarse intermedias, cinco metrópolis y una megalópolis.
7. Según análisis hechos por el autor (ver enciclopedia área), con todo y que el crecimiento anual promedio de la población alcanza el 7,82%, el de las principales ciudades es muy superior a éste: Cali más del 300%, Bogotá más del 200% y Medellín, Bucaramanga y Cúcuta más del 100%.

#### *Deficiencias*

1. Ha sido tal la magnitud y velocidad del desplazamiento campesino y aldeano hacia las ciudades que los recursos disponibles, con todo y su acrecentamiento, no alcanzan para la dotación de una adecuada infraestructura, de donde resulta válida la afirmación de que estamos frente a un proceso patológico de urbanización o de ruralización de las ciudades.

2. La tasa de aumento de la población de las ciudades excede en mucho la de su crecimiento económico. Tal desequilibrio conduce al desempleo y subempleo crónicos, a la formación de una periferia de barrios en los que proliferan el tugurio, la miseria y la delincuencia.

### *El recurso humano de alta calificación*

#### *Avances*

1. Una de las consecuencias más favorables de la modernización lograda en el siglo pasado es la que tiene que ver con la transformación, ampliación y diversificación del sistema educativo superior como respuesta a las demandas originadas en los progresos del aparato productivo y del tejido social.
2. En conjunto se da el paso de la especulación metafísica, jurídica y literaria a las disciplinas basadas en las matemáticas, las ciencias naturales y sociales. De las muy escasas facultades de teología, derecho, medicina e ingeniería civil, se llega a 280 establecimientos de educación superior en los que se cursan 801 programas en las áreas de alta formación humanística, científica, tecnológica y técnica.
3. En sólo 90 años, pero sobre todo en las últimas décadas se ha formado una numerosa y calificada franja social media que ha venido reemplazando buena parte de la dirigencia de ancestro colonial en los principales roles de la economía, la administración empresarial y pública, en la política y la cultura, elevando considerablemente el nivel intelectual y técnico de la nación.

CUADRO 5  
EGRESADOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y PROGRAMAS  
Según área 1950-1990

Áreas de conocimiento	Total egresados	Crecimiento porcentual total	Variación promedio %	Crecimiento absoluto (veces)	Programas según área
Agropecuarias, veterinaria, afines	22.650	4979	12.4	539	29
Bellas artes	20.786	8772	21.9	903	56
Ciencias de la educación	149.294	7144	17.8	3.393	131
Ciencias de la salud	90.678	4319	10.7	195	101
Sociales, derecho y ciencias políticas	120.330	3633	9	397	46
Economía, administración, contaduría, afines	193.816	8761	21.9	8.416	207
Humanidades y ciencia religiosa	9.497	4283	10.7	182	24
Ingeniería, arquitectura, urbanismo	154.036	5059	12.6	865	176
Matemáticas y ciencias naturales	11.676	6012	15.0	238	31
<b>TOTAL</b>	<b>775.263</b>	<b>4478</b>	<b>11.9</b>	<b>657</b>	<b>801</b>

Fuente: Eduardo Arias Osorio, autor de "El potencial humano de alto nivel en Colombia". 1994.

Variación total, variación promedio, crecimiento, (cálculos ACCE).

1. Si agrupamos por alto, medio y bajo el número de egresados, tendremos una panorámica de la distribución numérica de las distintas áreas de formación superior: El 64.12% de los egresados, casi las dos terceras partes, son economistas, administradores, contadores, ingenieros, arquitectos, urbanistas y profesores; el 27,2% son sociólogos, antropólogos, abogados, politólogos, médicos y paramédicos, y el 8,3% son agrónomos, veterinarios, artistas, matemáticos, naturalistas, filósofos y teólogos.
2. La radiografía del sector de la educación superior se completa con los siguientes datos: El 75% de los establecimientos está constituido por universidades e instituciones universitarias, y el 25% restante por tecnológicas y técnicas.

#### *Deficiencias*

1. La escasa investigación científica del país en todos sus órdenes se traduce en una educación de alto contenido formal, repetitivo, magistralista, en el que el conocimiento exógeno es su fuente principal.
2. La falta de una planeación que investigue las necesidades más urgentes de cubrir en el campo profesional, así como sus requerimientos científico-técnicos ha llevado al exceso de oferta en algunos campos y a la insatisfacción de la demanda en otros, fenómeno que se complica por la existencia de centros de formación muy deficiente, cuyo propósito central es el lucro.
3. Solamente el 13% de los jóvenes en edad escolar universitaria, uno de los más bajos de América Latina, tiene acceso a la educación superior, cuando tal porcentaje es del 60% en los países avanzados.
4. El 40% de los establecimientos universitarios, tecnológicos y técnicos está ubicado en Bogotá, el 30% en Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, y el otro 30% en el resto del país.

Finalmente, no es exagerado concluir que es en el siglo XX, por lo menos hasta finales de los ochentas cuando se llevan a efecto los más significativos cambios en la estructura productiva y en la conformación social del país, fruto de una orientación y de una práctica en la que el propósito central, no siempre coherente y eficaz, fue la defensa y desarrollo de nuestra capacidad de generar los valores materiales y espirituales que consumimos, lejos de la autarquía y del estatismo con que no pocas veces se ha calificado el proceso analizado.

En los años noventas se presenta una ruptura cuyas características, ejecución y resultados se analizan en el ensayo intitulado “Consecuencias de la apertura Neoliberal en Colombia”.

RAÚL ALAMEDA OSPINA



## Dos clases de globalización

Tan pronto las primeras comunidades humanas: a) impulsadas por la superpoblación absoluta rompieron la inercia del asentamiento local se desplazaron en múltiples corrientes de conquista, y, b) simultáneamente acumulados saberes y conocimientos pasaron del empirismo a la técnica, de la literatura y las artes a la ciencia que, aunque con otra intención, se esparcieron por el mundo.

De esta manera se plantean dos clases de expansión. Una, marcada por el ánimo de anexión, de dominio; otra, por la dinámica de la comunicación y transferencia de los valores.

Sin desconocer que ha existido conexidad entre las dos corrientes anotadas, veamos el desarrollo de la primera, porque es sobre la que se afirma nuestro análisis.

Desde los imperios preclásicos de Caldea, Asiria y Egipto, los clásicos de Grecia y Roma como estructuras esclavistas; los feudales de Carlo Magno y Bizancio, los mercantiles de España, Inglaterra y Holanda, hasta las modernas estructuras imperialistas de Inglaterra, Francia, Alemania, Estados Unidos y Japón, han desarrollado con intenciones hegemónicas, cada quien en su tiempo y circunstancia, la tendencia del avasallamiento.

<sup>1</sup> Publicado en el número 107 de la Revista Desarrollo Indoamericano.

## **Causas inmediatas de la actual globalización**

El fenómeno que hoy contemplamos es, sin duda, la fuerza utilizada para afirmar la superioridad metropolitana, en general, y la norteamericana en particular, sobre los pueblos situados en la periferia del sistema.

Ninguna otra época como la actual acusa tal velocidad en los descubrimientos científicos y en las innovaciones tecnológicas. Ramas como la electrónica, la biogenética, la robótica, la física nuclear, la comunicación satelital, la telemática, han reducido por la vía de la síntesis los procesos productivos y de comunicación, y con ellos en términos absolutos, tanto el tiempo como el espacio. El control de todos estos avances por parte de los países más desarrollados profundiza la brecha entre el norte y el sur, el centro y la periferia, las metrópolis y los países dependientes.

La aplicación casi inmediata de los adelantos mencionados a la esfera de generación de bienes y servicios, ha conducido a un aumento fantástico de la productividad. En poco más de un siglo se han llevado a cabo cinco revoluciones tecnológicas: la del vapor, la electricidad, el motor de explosión interna, la electrónica y la de las telecomunicaciones, que han determinado el paso de lo manual a lo mecánico y de éste a la automatización. El producto crece en los países capitalistas mucho más que el consumo. El excedente mercantil se acumula en inventarios irrealizables. El peligro de sobreproducción se ha vuelto inmanente. Para evitarlo, los países altamente industrializados han impuesto unilateralmente la globalización del comercio y de la inversión, que lleva al desmonte en los países periféricos, de la capacidad instalada no compatible con sus intereses.

La globalización ha tenido como factor central determinar la erección de los Estados Unidos en magnoimperio. Su participación victoriosa en la primera y segunda guerras mundiales sin que su territorio se haya visto afectado, y la reconstrucción europea a través del Plan Marshall le permitieron la inversión industrial de sus grandes acumulados financieros y con ella el control del aparato productivo de Europa. Al mismo tiempo, la sistemática utilización de la diplomacia y de la estrategia militar y económica norteamericana condujeron a la disolución de los imperios inglés, japonés, francés, belga, holandés, ruso, etc. y al traslado de ellos a su órbita, con lo que se ha pasado de una serie de circuitos imperialistas, a la formación de un solo campo magnético, imperial bajo el comando de la única gran potencia militar existente.

## **Carácter diferencial de la globalización**

No es cierto que la escuela neoliberal y su concreción práctica, la apertura, tengan un carácter unívoco. Por el contrario, sus efectos dependen del tipo de país donde se aplique. Favorables

en los que cuentan con un elevado nivel de desarrollo, con importantes saldos mercantiles y financieros exportables y una eficaz estructura competitiva de costos y de calidades. Desfavorables para quienes tienen saldos señoriales y coloniales que limitan y hasta impiden la formación de capital, el empleo eficaz de los recursos y la construcción de un aparato productivo agrícola e industrial moderno.

## **El modelo de globalización impuesto a los países periféricos**

En el Consenso de Washington y en múltiples documentos de la banca multilateral, así como del Fondo Monetario Internacional bajo hegemónica influencia norteamericana, se ha confeccionado un recetario cuyos principales términos son:

i) La desgravación arancelaria drástica; ii) la eliminación del control cambiario; iii) la supresión de las listas previas y de prohibida importación; iv) la terminación del crédito de fomento, los subsidios a la exportación y los precios de sustentación para los productos agrícolas; v) la privatización y extranjerización de las empresas industriales y comerciales del Estado; vi) la construcción de obras públicas por el sistema de concesión, y, vii) la eliminación en los bancos centrales de las funciones de fomento y de prestamista del gobierno.

En estas condiciones, la globalización y su derivada instrumental, la apertura, son una imposición despótica a través de pactos, convenios, acuerdos, tratados, de la que no pueden apartarse los países dependientes, especialmente los ubicados bajo la influencia directa norteamericana, un molde rígido que representa el paso regresivo de las relaciones neocoloniales a las coloniales.

## **Efectos principales de la globalización**

En los países metropolitanos, especialmente en los Estados Unidos, su aplicación ha llevado: i) a la conversión del dólar en el equivalente universal del valor; ii) al acrecentamiento de los flujos de exportación mercantil y financiera; iii) a la reducción de su inmenso pasivo cambiario; y, iv) al pleno empleo, luego de haber tenido tasas muy elevadas de desocupación.

La globalización en los países de América Latina ha conducido: i) a la discontinuidad de las políticas económicas de desarrollo orientadas por la Cepal; ii) a la fragmentación de la unidad nacional cuando algunas ciudades y regiones entran en relación directa con las transnacionales como en el caso de la maquila, acentuándose de esta manera la deformación y la dependencia; iii) al crecimiento excesivo de las importaciones sobre las exportaciones; iv) a la ruina de la agricultura y a la des-industrialización progresiva; v) a la conformación de un gran déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; vi) a una gigantesca deuda externa que lleva tanto a la devaluación como a la inflación; vii) al aumento crítico del desempleo y del subempleo que

desplazan de la pobreza a la miseria grandes masas, al extremo que un porcentaje superior al 50% de la población total sufre cada vez más de desnutrición, insalubridad, ignorancia y tugurización, se lumpeniza de tal manera que sólo encuentra en la delincuencia buena parte de su *modus vivendi*; y viii) a la drástica reducción del ingreso nacional, causado por la competencia desigual de los productos importados, hay que sumar la concentración excesiva del ingreso disponible en un número ínfimo de conglomerados que perciben tanto como la mitad de la población más pobre de estos países, fenómeno equivalente al que se presenta en el mundo donde menos de trescientos magnates reciben lo de 2.500 millones de habitantes.

La recolonización norteamericana de los países asiáticos ha creado unas economías industriales y financieras prefabricadas, simples apéndices robotizados, sujetos a los vaivenes y caprichos de la nueva metrópoli, que al carecer de autenticidad y consistencia nacionales corren el riesgo de derrumbarse como castillos de naipes.

En síntesis, la globalización: i) ha impulsado en proporciones excesivas la transferencia de capital y trabajo del tercer al primer mundo; ii) ha ahondado en cada país la brecha entre las clases y en el planeta entre los países pobres y ricos, entre la totalidad de los pueblos, particularmente de las naciones subdesarrolladas y los Estados Unidos como núcleo y expresión máxima del imperialismo; iii) ha creado un sistema de vasos comunicantes dentro del cual cualquier hecho importante tiene repercusiones acumulativas en el mundo como un todo. Es el caso de la creación incontrolada, gigantesca e inflacionaria de moneda electrónica que invade con flujos cruzados todos los países que se articulan, unos, los en desarrollo, como deudores insolventes y otros, las potencias acreedoras, como aparato económico en el vacío, lo que conduce inevitablemente al derrumbe financiero como antesala de la más desastrosa crisis cíclica de nuestro tiempo. Síntomas evidentes de tal fenómeno son los episodios de colapso del sudoeste asiático, Rusia, México, Brasil, Ecuador, Venezuela y la Argentina, donde el peso negativo de la deuda externa, las políticas de reajuste del FMI y la dolarización, han conducido a la descomposición social y a la anormalidad política.

## **El comportamiento de los países subdesarrollados frente a la globalización**

La globalización como la universalización del interés imperial norteamericano es, sin duda, el hecho histórico más importante de nuestro tiempo ante el cual no cabe el desconocimiento, la autarquía, el aislamiento. Se asume con actitud pasiva, servil, de acomodo a sus reglas dentro de los términos de la desigualdad, la dependencia y la dominación, que es lo que en la práctica ha ocurrido hasta hoy, en las clases gobernantes o se activa la lucha cimentada en la transformación de las estructuras de poder, tanto en el interior de las naciones sometidas a vasallaje como en el conjunto de las relaciones que definen el imperio.



## CONSECUENCIAS DE LA APERTURA NEOLIBERAL EN COLOMBIA<sup>1</sup>

RAÚL ALAMEDA OSPINA



Como está planteado en la primera parte de “Macrovisión Histórica de la Economía Colombiana”, una de las características de nuestra evolución y, en general, la de los pueblos débiles es la de que cuando se ha avanzado en una determinada etapa, surge de afuera un fenómeno que la interrumpe y anonada. Esto que está pasando desde hace 13 años en el contexto del desarrollo hacia adentro con la implantación del dogma neoliberal, cuyos implicaciones económicas y sociopolíticas pretendo analizar a continuación.

### Frustración del desarrollo hacia adentro

Con la implantación de la apertura como concreción económica y social del proceso de globalización, Colombia se ha visto sometida al desmonte abrupto de los logros alcanzados, insuficientes sí, pero representativos del enorme esfuerzo realizado para obtener cambios significativos en las estructuras agropastoril y minera, latifundista rural y aldeana, artesanal e importadora, eclesiástica y señorial, que caracterizó el país hasta finales del siglo XIX.

Al cabo de la novena década del siglo XX y después de aplicar una política de perfiles económicamente nacionalistas y de modernización, la situación, aunque limitada, era muy otra en lo industrial, agrícola, urbano, demográfico y social, financiero y educativo.

<sup>1</sup> Este trabajo fue elaborado como ponencia del *Foro Diagnóstico y Soluciones para una Economía en Crisis* organizado por la Academia Colombiana de Ciencias Económicas a mediados de 1998 y publicado en el tomo No. 60-69 de la revista de la ACCE. Es de anotar que, sin excepción, los problemas aquí analizados se han ido agravando hasta llegar a la crisis de 1999 que no ha podido ser superada.

Este positivo aunque insuficiente balance ha sido peyorizado por los neoliberales, muchos de ellos conspicuos usufructuarios del proteccionismo con calificativos tales como “Economía Cerrada” y “Socialismo de Estado”. Nada más equívoco: Desde la conquista española la nuestra ha sido una economía internacionalizada aunque en beneficio de terceros, en tanto que la intervención estatal ha sido orientada principalmente al servicio de las clases altas. Fue precisamente por la acción encaminada a la formación del mercado interno que se estableció una activa corriente de importaciones de mercancías, de capital y de técnica, y se aumentó extraordinariamente la producción de excedentes para la exportación. Por otra parte, es absolutamente falaz que los establecimientos industriales y agrícolas formados al amparo de la política de fomento sean de propiedad del Estado. Por el contrario, todos ellos son de propiedad privada y han gozado de francos privilegios monopolistas.

Si de los años ochenta para acá, el ahorro, la inversión y el producto nacional han disminuido o han crecido a un ritmo menor, se debe a los efectos negativos que sobre el contexto productivo nacional ha tenido la crisis cíclica mundial y la política económica de globalización.

Tampoco es cierto que el llamado modelo cepalino o de industrialización<sup>2</sup> que tanto contribuyó desde la postguerra del segundo conflicto mundial al desarrollo de las fuerzas productivas y a la formación de mecanismos de integración entre iguales, como es el caso del Grupo Andino, se haya agotado. Simplemente, el proceso que conducía a la etapa de la producción de bienes de capital se bloqueó desde los centros internacionales de decisión.

## **La apertura, una solución de continuidad absolutamente negativa**

Algunas de las consecuencias a que ha llevado la aplicación inflexible y hegemónica de la política económica neoliberal en los sectores más importantes de la economía y de la sociedad colombiana son:

### *La escalada de las importaciones*

Los anuncios hechos por los introductores de la globalización aseguraban que la desgravación arancelaria sería gradual. Sin embargo, no fue así. De un momento a otro se redujeron los impuestos a las importaciones, provocando un aumento progresivo y continuado de los flujos mercantiles de ingreso. Mientras el total de las importaciones entre 1986-1990 fue de 21.383,5 millones de dólares, con un promedio anual de 4.276,7 millones de dólares, un crecimiento de 1.49 veces, el total del período comprendido entre 1990-1997 fue de 70.765,2 millones de dólares, 3,15 veces más, equivalente a un promedio anual de 10.109,3 millones de dólares (ver cuadro 1).

---

<sup>2</sup> Ver avances y deficiencias en el trabajo citado.

CUADRO 1  
IMPORTACIONES  
US\$ Millones Fob.

Años	Total importaciones	Bienes intermedios	Bienes de consumo	Bienes de capital
1990	5.107,9	2.706,7	520,0	1.881,2
1991	4.548,0	2.522,3	570,4	1.455,3
1992	6.029,1	3.258,9	825,3	1.944,9
1993	9.085,7	3.797,1	1.665,7	3.622,9
1994	11.080,0	4.450,0	1.817,0	4.813,0
1995	12.921,1	5.659,8	2.485,2	4.776,1
1996	12.793,8	5.689,3	2.169,7	4.934,8
1997	14.408,9	6.079,3	2.769,7	5.560,6

Fuente: DANE y DIAN. Indicadores económicos, segundo trimestre de 1998, Banco de la República.

En los años en que se produce el quiebre de tendencia de nuestro comercio exterior, la relación porcentual entre el alto volumen relativo de las importaciones versus el muy bajo de las exportaciones es el siguiente:

Años	Importaciones	Exportaciones
	%	%
1992	41.35	5.59
1993	37.07	6.22
1994	24.25	0.04

Es precisamente en estos años, cuando se pasa del superávit de la cuenta corriente al déficit.

Ahora bien, el mayor peso absoluto y relativo de las importaciones corresponde a los bienes de consumo. Entre 1986 y 90 su crecimiento fue de 1,36 veces y de 1991 a 1997 de 5,25 veces, mucho mayor que los crecimientos observados en las importaciones de productos intermedios y de bienes de capital que fueron, respectivamente, de 3,62 y de 3,93 veces para los años 1991-1997 (ver cuadro 1). Esto demuestra que la apertura le ha dado prioridad a la satisfacción de los consumos por la vía de la importación sobre la producción interna de ellos, con el agravante de que gran parte del gasto se ha hecho en bienes inútiles y suntuarios, en viajes al exterior y en fuga de capitales.

### *La ruina de la agricultura de ciclo corto*

Si comparamos el promedio de las importaciones de productos agrícolas tradicionales del período 1986-1990 con el de 1991-1997 encontramos que se pasó de 279.127,6 a 977.201,20 toneladas promedio año, un aumento francamente excesivo del 350% (ver cuadro 2). Esto sin contar las importaciones de contrabando que han sido calculadas en no menos del 15%.

CUADRO 2  
IMPORTACIONES AGRÍCOLAS CULTIVOS DE CICLO CORTO

Años	Toneladas								
	Total	Total sin trigo	Trigo	Cebada	Soya	Maíz	Fríjol	Sorgo	Lenteja
86-90	911.537,8	279.127,6	632.410,2	111.516,6	107.049,8	13.189,4	2.107,8	17.384	27.880
91-97	707.965,2	977.201,20	730.764	165.879,5	128.014,7	600.826	18.456,4	27.091,8	36.933,5

Fuente: Coyuntura Agropecuaria, Cega.

Las repercusiones en el área sembrada de cultivos semestrales o de ciclo corto no pueden ser más negativas. Tan pronto entró a operar la desgravación, el número de hectáreas cultivadas se redujo radicalmente al pasar de 2.239.561 hectáreas en 1991 a 1.512.257 en 1997, 727.561 hectáreas menos, lo que equivale a una reducción del 32,48% de la extensión utilizada. (Ver cuadro 3).

Estamos importando productos que han constituido la base de nuestra agricultura, como son los casos del maíz, arroz, soya, ajonjolí, algodón, fríjol, lenteja, arveja, papa, azúcar y aun el mismo café.

CUADRO 3  
ÁREA SEMBRADA POR HECTÁREA<sup>3</sup>

Años	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Área Sembrada/ Hectarea	2.239.818	1.988.296	1.920.846	1.976.980	1.8025.533	1.623.772	1.512.257

Fuente: Ministerio de Agricultura.

En tales condiciones la evidente vocación agrícola del país, fundamentada en la fisiografía, la variedad climática, la relativa abundancia de suelos aptos, así como los esfuerzos hechos por modernizar el sector agropecuario a lo largo de varias décadas, están siendo sistemáticamente negados por la política económica en boga.

Es natural que la crisis enunciada se exprese en el índice de crecimiento real del sector agropecuario en el PIB, donde pasa del 4.16% en 1991 al 1.09% promedio entre 1992 y 1997, con fuertes crecimientos negativos en los años 1992, 1994, 1996 y 1997. (Ver cuadro 4)

No sólo no accedimos al mercado internacional en materia de bienes agrícolas, sino que no nos hemos podido defender de la irregular competencia extranjera en nuestro propio territorio, simplemente porque la producción de origen metropolitano cuenta con subsidios de producción y exportación que reducen considerablemente sus precios.

<sup>3</sup> Para los cultivos de ajonjolí, algodón, arroz, avena, cebada, frijol, maíz, maní, papa, sorgo, soya, tabaco, trigo y girasol canola.

En lo que hace al subsector lechero, tal vez el más desarrollado de la actividad pecuaria, las importaciones de leche en polvo muestran un acelerado incremento a partir de 1991. Entre este año y 1998 (primer semestre), se importaron legalmente 76.270 toneladas, casi el doble de lo importado en los cinco años anteriores, con lo que se arruina a los nacionales, se privilegia con nuestras importaciones a los granjeros norteamericanos, canadienses y neozelandeses.

El resultado ha sido un sobreabastecimiento en el que los productores nacionales llevan la peor parte, porque sus ventas se han disminuido y con ellas sus ingresos netos. Los grandes comercializadores prefieren utilizar la leche en polvo importada a la fresca, ya que el litro de la primera sale a \$250 y el de la segunda a \$490, con lo que se afecta especialmente a los pequeños y medianos productores y no se favorece a los consumidores, puesto que en vez de rebajar los precios, se arrojan los excedentes a las alcantarillas.

CUADRO 4  
RELACION ENTRE EL PIB Y EL PIB AGRÍCOLA (%)

AÑO	PIB	SECTOR AGROPECUARIO
1990	4.28	5.83
1991	2.00	4.16
1992	4.05	-1.84
1993	5.39	3.24
1994	5.81	0.94
1995	5.83	4.13
1996	2.05	0.18
1997	3.06	-0.67

Fuente: DANE y DNP. Indicadores Económicos, segundo trimestre de 1998, Banco de la República.

### *Desindustrialización progresiva*

Si tenemos en cuenta las importaciones de productos industriales entre 1991 y 1995 es fácil advertir su acelerada progresividad. En 1991 su monto era de 2.364 millones de dólares y cuatro años después alcanza los 5.634, es decir un 238% de crecimiento en tan corto lapso (ver cuadro 5).

La principal característica del desarrollo ha sido la dinámica de crecimiento del sector industrial que en Colombia alcanzó relaciones porcentuales muy satisfactorias desde que se organizó la contabilidad nacional. A partir de la institucionalización de la apertura, la pérdida de la importancia relativa de la actividad industrial se hace patente si se compara con el sector servicios, como lo demuestra el índice de crecimiento real de la industria que entre 1991 y 1997 fue apenas del 2.19%, mientras el de los servicios fue en los mismos años de 5.77%, 2,63 veces más (ver cuadro 6).

La propensión a importar bienes de origen manufacturero ha ido en contra de la oferta de los nacionales, especialmente en los renglones textil, de cueros, papel, hierro, metalmecánica y alimentos procesados, al extremo de que muchos fabricantes de tales productos han desaparecido o han pasado a ser importadores de los mismos.

CUADRO 5  
COMERCIO EXTERIOR DE LA INDUSTRIA 1991-1995  
Millones de dólares

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1991	<b>1596</b>	<b>2364</b>	<b>-772</b>
1992	1403	2673	-1270
1993	1642	4593	-2950
1994	1829	5079	-3250
1995	2174	5634	-3460

Fuente: Indicadores de productividad. Unidad de Monitoría Industrial. Cálculos Econometría Ltda. Cifras DANE - DIAN.

CUADRO 6  
CRECIMIENTO REAL DEL PIB, POR SECTORES  
(%)

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Agríc., Ganad., Pesca, Silvic. y Caza	5.83	4.16	-1.84	3.24	0.94	4.13	0.18	-0.67
Industria	2.40	0.53	3.44	2.91	3.72	2.11	-2.72	2.55
Servicios	3.97	2.52	4.74	5.00	7.53	6.86	9.43	4.00
Pib	4.28	2.00	4.05	5.39	5.81	5.83	2.05	3.06

Fuente: DANE y DIAN. Indicadores Económicos, segundo trimestre de 1998, Banco de la República.

Según Confecámaras, un total de 243 empresas de las 1.000 más poderosas del país, arrojaron en 1997 pérdidas por 2 billones 179.848 millones después de haber alcanzado en 1996 utilidades por algo más de 300 mil millones, mientras 502 empresas del mismo grupo, obtuvieron menos ganancias que el año anterior. El conjunto de las más afectadas fue el integrado por los textiles, cuero y confecciones, antes muy prósperas como son los casos de Coltejer, Fabricato, Hilacol y Tejicondor con un acumulado de 116.218 millones de pesos de pérdidas. Paz del Río, Sidelpa y Siderúrgica de Boyacá, con pérdidas de 39.103 millones de pesos; disminuyeron sus utilidades en un 41% las empresas productoras de papel, imprenta y editoriales y en un 17% las de producción de sustancias químicas. Las empresas del sector minero, entre las cuales figuran Carbocol, Intercor, Schell y B.P. Exploration registraron pérdidas por 369.173 millones de pesos.

Si esto le ocurre a las grandes empresas, la situación de las medianas y pequeñas se puede deducir de los millares que en el curso de los últimos años se han cerrado sin haber optado por

la fórmula concordatoria o de la quiebra, sin que su desaparición haya quedado estadísticamente registrada. Es así como decenas de miles de micro y meso empresarios, vinculados a las más variadas ramas de la actividad manufacturera y agrícola, han pasado a engrosar el ejército de reserva laboral, tal como les ha ocurrido a los profesionales universitarios afectados por la llamada “modernización del Estado”. Así, las clases medias, otrora en plena expansión ascendente, se encuentran hoy en franca depauperización.

Por contraste y volviendo al informe de Confecámaras, el sector comercial, concretamente el de las grandes cadenas Cadenalco y Almacenes Éxito, que venden productos importados, obtuvieron 91.000 millones de utilidades.

Y un dato curioso: entre las empresas que liquidaron muy buenas ganancias figuran algunas públicas como las de Medellín, Energía de Bogotá, Ecopetrol, Empresa de Teléfonos de Bogotá, Empresas Municipales de Cali e Interconexión Eléctrica que contabilizaron ganancias por un billón 500 mil millones, lo que explica por sí solo el declarado interés de las transnacionales por la privatización de los servicios públicos.

#### *Astronómico endeudamiento externo*

Entre 1986 y 1990, la deuda externa colombiana solo aumentó 1.893 millones de dólares, un 11%, al pasar de 16.137 a 18.030 millones de dólares, un promedio anual de 378,6 millones de dólares.

Pero el fenómeno se vuelve explosivo entre 1991-1997 cuando el monto de la deuda externa pasa de 17.370 a 31.411 millones de dólares, un incremento del 180,8%. Es decir, en siete años creció en 14.041 millones de dólares, lo que arroja un promedio anual de 2.005,8 millones de dólares.

Ahora bien, si observamos la relación entre las deudas pública y privada, encontramos algo muy preocupante: el excesivo crecimiento de la privada. En efecto, mientras la deuda pública creció entre 1986-90 en 17% al pasar de 12.782 millones de dólares a 14.966, en el segundo período 1991-1997 apenas aumentó el 10,32%, de 14.803 a 16.331 millones de dólares.

No ocurre lo mismo con la deuda privada externa. En el primer período 1986-1990 es de 291 millones de dólares, en tanto que en el segundo período 1991-1997 pasa de 2.532 a 15.080 millones de dólares, nada menos que un incremento de 595%, ¿cuándo los sectores agrícola e industrial presentan en esos mismos años un franco decremento? La explicación es que esos fondos se emplearon en importar bienes y servicios y no en maquinaria y equipo para el fomento de la producción. ¿Cuántos de estos 12.548 millones de

dólares en que aumentó la deuda del sector privado entre 1991 y 1997 se utilizaron en simples operaciones en las que se tomaron dólares al 5% para ser colocados entre nosotros a tasas del 40% o más por ciento?

Contrasta la tendencia casi morbosa de atribuirle al Estado todo lo malo que ocurre en el país, con el mutismo total frente a la magnitud del endeudamiento externo del sector privado.

### *Creciente desequilibrio cambiario*

En 1991 la cuenta corriente de la balanza de pagos arrojaba un saldo positivo de 2.346,7 millones de dólares, equivalente al 5,5% del PIB. Entre 1992 y 1993 (precisamente cuando se produce la escalada aperturista) se da el paso de lo favorable a lo desfavorable en la balanza, debido al gasto de 3.096,50 millones de dólares, ni más ni menos que el 39% del total gastado en siete años. De entonces acá, el déficit ha ido incrementándose de manera sostenida hasta llegar a mediados del presente año al 6,3% del PIB, coeficiente que acusa una tendencia y una situación realmente preocupantes (ver cuadro 7).

Si tenemos en cuenta que los ingresos cambiarios muestran una tendencia decreciente por la reducción de los precios del café y el petróleo, principalmente, y que los egresos acusan tendencia al alza por el mayor valor de la deuda externa, debido a la devaluación acelerada de los últimos meses, de no reducirse drásticamente el gasto en cuenta corriente, vamos al agotamiento de las reservas cambiarias netas, al déficit total de la balanza de pagos, a una crisis cambiaria de grandes proporciones.

CUADRO 7  
BALANZA DE PAGOS  
Millones de pesos

Años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Cuenta corriente	543.5	2.346,7	875.6	-2.220,9	-3.159,9	-4.365,4	-4.946,1	-5.682,5
Cuenta corriente/ PIB (%)	1.3	5.5	1.8	-4.0	-4.5	-5.4	-5.7	-5.9

Fuente: Banco de la República - Subgerencia de Estudios Económicos. Indicadores económicos, segundo trimestre de 1998.

### *Degradación del Ahorro*

La prevalencia del comercio sobre la producción, del consumo sobre el ahorro; de la especulación sobre la inversión; de la multibanca sobre la banca de fomento, sello característico de globalización neoliberal, ha llevado a la hipertrofia consumista, a la reducción de los porcentajes en la formación bruta de capital.



Tales fenómenos contaron con la situación especialmente propicia del ingreso de dólares provenientes del narcotráfico y de los “capitales golondrina”, del aumento del contrabando y de la persistente revaluación que por años abarató el dólar y endureció nuestra moneda.

El resultado ha sido la baja considerable del ahorro interno que entre 1986 y 1991 acusó un promedio de 21.73% como parte del PIB, promedio que bajó al 16,41% entre 1992 y 1998, 24,48% de descenso. En lo que hace al ahorro privado que tuvo un promedio de 14% en el período 1986-91, sólo alcanzó en el segundo 8,61%, una disminución inquietante del 38,5%, mientras en el público se observa un comportamiento muy diferente al pasar en promedio de 7,71% a 8,61%.

Esto quiere decir que en los años comprendidos dentro de la ejecución de la política macroeconómica aperturista no sólo no se ha adelantado un gran proyecto industrial o agrario, sino que el ritmo de la inversión y de la producción en tales actividades ha disminuido considerablemente, en abierto contraste con el aumento explosivo de las importaciones y de la deuda externa.

### *La contracción del PIB*

El crecimiento promedio del Producto Bruto Interno del país entre 1970-1990 fue de 4,53%, pese a que en los años 1981-1985 se redujo a 2,06% como consecuencia de la crisis cíclica mundial. En lo que va corrido de la presente década, la de la apertura, el promedio es apenas del 3.75% calculando el de 1998 en 2,2% de crecimiento. Si tomamos los últimos tres años, el decremento es de 1,25% al pasar de 3,75% a 2.5%, simplemente porque a medida que se avanza en la apertura, los efectos contraccionistas se hacen más pronunciados, dado su efecto retardado y su carácter acumulativo.

### *El desequilibrio social*

1. Tal vez el resultado más desfavorable del balance hecho, es el que tiene que ver con la situación de la fuerza laboral. A medida que la apertura penetra y se consolida, crecen las importaciones, baja la actividad productiva y, como es natural, aumenta la cesantía forzosa, con lo que se reduce la demanda solvente, se activa la recesión, se disminuye el producto nacional. En el último trimestre de 1994 la tasa de desempleo fue de 7,9%. Luego de un aumento continuo, 1.95 promedio anual, se llega al 15.7% en el segundo trimestre de 1998 (ver cuadro 8), exactamente el doble de 1994, lo que quiere decir que 1.600.000 personas no tienen trabajo en siete de los 1.070 municipios que conforman la división político administrativa del país, en los que la situación es peor.

Estos índices, sumados a los de subempleo y empleo disfrazado, nos llevan a considerar que no menos del 45% de la población carece de trabajo regular, estable y suficientemente remunerado como fuente fundamental de ingreso.

2. A esto se suma un mayor grado de expoliación a través del acaparamiento, la especulación y la adulteración de calidades, pesas y medidas y del desplazamiento de las cargas tributarias directas a las indirectas (IVA) en las que los pobres soportan el mayor peso.

CUADRO 8  
TASA DE DESEMPLEO

Años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Desempleo (%)	10.6	9.4	9.8	7.8	8.0	9.5	11.3	12.0

Fuente: DANE y DNP. Indicadores económicos, segundo trimestre de 1998, Banco de República.

3. La conversión del sistema de seguridad social en uno de los principales elementos de mercado financiero y la creación de múltiples organismos de intermediación especulativa, han provocado el cierre inaudito de hospitales y su desequilibrio presupuestal crónico, pese a que la salud ha contado, como nunca, con abundantes recursos fiscales.
4. Especial mención debe hacerse de la clase media sometida a una degradación continua:
  - Miles de profesionales universitarios han sido despedidos por la llamada modernización del Estado, ii) cerca de un millón de deudores del UPAC están amenazados de ruina y expropiación, víctimas del reajuste usurario de las cuotas de amortización; iii) decenas de micro, pequeños y medianos empresarios del comercio, la industria y la agricultura soportan crecientes situaciones de iliquidez por la reducción de las ventas y por los escandalosos costos de financiación, todo lo cual ha llevado a un cambio negativo radical de los estratos medios, hasta hace poco en franco ascenso social y cultural.

Con el pretexto de incrementar la inversión, que no se ha activado sino disminuido, se ha impuesto “La flexibilización laboral” que ha expropiado a las clases trabajadoras intelectuales y manuales de elementales conquistas prestacionales y salariales reconocidas por el derecho laboral internacional desde hace varias décadas.

5. Como efecto lógico de todo lo anterior, en los últimos años un porcentaje elevado de la población ha pasado de la pobreza a la pobreza crítica y de ésta a la miseria, en donde se ubica no menos del 52% de la población que no satisface ninguna de sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido, salud y educación, tendencia que todo parece indicar aumentará en el futuro próximo.

6. En abierto contraste con la situación anotada, el proceso de concentración y centralización de la riqueza y el ingreso se ha activado aceleradamente en los años de apertura. Seis grandes grupos oligopólicos, dentro de los cuales tres rematan la pirámide social colombiana, poseen activos y ganancias equivalentes al 40% del ingreso nacional. Lo más grave de esto es que tal control de los recursos no se concreta en la reproducción ampliada del producto, es decir, en la reinversión de utilidades, sino en la creciente fuga de capitales.

### *La desintegración institucional y política.*

Como trasunto de lo social, el proceso de degradación abarca el universo de las instituciones privadas y públicas, de la familia y las clases sociales, de las religiosas y castrenses, de las educativas y culturales, de las empresariales y gremiales, de los partidos y de los distintos órganos del poder público. Las mafias y sus comportamientos han terminado saturando con sus intereses y comportamientos, todos los factores de poder. La corrupción, el vicio, el soborno, el abuso, la información sesgada, se han convertido en prácticas habituales, en síntomas claros de decadencia.

### *La agravación del conflicto armado.*

La acumulación de los problemas enunciados ha traído como consecuencia la extensión y ahondamiento de una violencia que empezó como liberal-conservadora y se amplía como represión e insurgencia, impulsadas por la guerra fría y el narcotráfico.

Colombia se ha vuelto una de las naciones más violentas del mundo, 30 mil homicidios al año. Si únicamente el 20% de esas muertes se originan en la guerra “civil no declarada”<sup>4</sup>, es fácil concluir que vivimos dentro de un grado extremo de anormalidad y de guerra sociales. El atraco, el secuestro, el robo, la estafa, la prostitución, son el *modus vivendi* de una porción cada vez más creciente de quienes residen en Colombia.

Este dramático estado de cosas se expresa, querámoslo o no, en el crecimiento geométrico y en el cambio cualitativo de la guerrilla que en los últimos años ha pasado de ser un fenómeno rural, periférico, de pequeños grupos campesinos un gran poder político, militar, territorial, social y financiero que afecta cada vez más el orden público y la actividad económica de la nación.

Definitivamente la globalización neoliberal y su medio instrumental de ejecución, la apertura, es la causa inmediata determinante de la profunda crisis que nos afecta. Detrás de ella están tanto la dependencia como el predominio interno de una dirigencia que ha perdido el sentido de lo nacional y social.

---

<sup>4</sup> Datos estadísticos de la Policía Nacional.



## EL PROBLEMA AGRARIO COLOMBIANO: Esquema de evolución, situación actual y alternativas de solución

RAÚL ALAMEDA OSPINA



No hay duda de que la llamada cuestión agraria hace parte orgánica y funcional, indivisible, del conjunto de la sociedad, la economía y la política nacional. Existen fuertes nexos intersectoriales con todas las ramas de la actividad económica y extraeconómica que, en suma, conforman nuestro contexto. Dentro de la matriz insumo producto de los bienes y servicios, no hay un cruce en el que no haya un elemento de origen rural y agropecuario. Sin embargo, es posible tratar específicamente el tema de la agricultura y sus distintos componentes de manera separada, intento que pretendemos adelantar esquemáticamente en el presente escrito.

**Proceso de formación y desarrollo del latifundio y del minifundio que sin duda constituyen las dos principales variables del problema.**

### *Coyunturas de establecimiento y ampliación del latifundio*

1. La conquista como origen del conflicto agrario. En ella se conjugan:
  - El ancestro medieval de los españoles.
  - La enorme extensión del territorio, y,
  - La existencia de una abundante población susceptible de ser convertida en servil.
2. El despojo, la encomienda, el reparto y la venta de tierras.

3. La Independencia que no fue a imagen de la Revolución Francesa un movimiento antifeudal, fortalece la gran propiedad con:
  - La confiscación y traspaso a los latifundistas criollos de las haciendas de los españoles;
  - El restablecimiento de la venta, mejor donación, de tierras que había prohibido la Cédula de San Ildefonso.
  - La adjudicación de seis millones de hectáreas baldías situadas entre las distintas principales ciudades, en las que podía escriturarse hasta 3.600 hectáreas para ganadería.
  - La liquidación de resguardos y su libre enajenación, Ley 22 de 1850.
  - Los Bienes de Manos Muertas de la iglesia, que pasaron a poder de los criollos ricos.
  - La apropiación violenta de tierras durante las guerras civiles del siglo XIX.
  - La violencia liberal conservadora después del 9 de abril de 1948;
  - El narcotráfico, la corrupción administrativa y política, el contrabando, el comercio de las esmeraldas, el paramilitarismo;
  - La economía de plantación del banano, la caña de azúcar, el café, la palma africana;
  - La colonización directamente realizada por los latifundistas, estimulada por los decretos Leyes 2.118 de 1948 y 1.894 de 1956 que crearon el Instituto de Colonización, Parcelación e Inmigración.

#### *Coyunturas de formación y desarrollo del minifundio.*

1. Repartida la tierra entre las primeras oleadas de inmigrantes peninsulares, los nuevos se tienen que conformar con propiedades menores y excéntricas.
2. La tierra de los resguardos liquidados que no pasa a los terratenientes, se convierte en pequeñas propiedades indígenas.
3. A la sombra de los latifundios y con el fin de asegurar mano de obra, se forman concentraciones de pequeños campesinos.
4. En regiones enteras de topografía escarpada, se organiza una economía de tipo mercantil simple (Valle de Tensa, García Rovira, Nariño, Antioquia).
5. Otra fuente de minifundio ha sido la parcelación de grandes y medianas propiedades, generalmente marginales y de mala o regular calidad, decreto 1.130 de 1942 que ordena la subdivisión de propiedades a lo largo de algunas vías férreas (Suba y Apulo) y de haciendas en Cunday, Pandi, Tambo y Cajibío.
6. El régimen de herencia y de sucesión ha ido reduciendo progresivamente el tamaño de tales propiedades, hasta llegar en muchos casos al microfundio.

## Medidas legales correctivas

### *En la Colonia*

1. La Ley segunda del 16 de mayo de 1525 prohíbe adjudicar tierras para quienes ya las tienen, a no ser que se comprometan a vivir en las nuevas perdiendo las anteriores.
2. La Ley 10 de la Real Cédula de 1525 permite dar tierras a quienes se comprometan a trabajarlas.
3. Las Cédulas de San Lorenzo y San Ildefonso condicionan la posesión a la explotación económica y establecen la reversión o prescripción en favor de la Corona por no hacerlo. Reconoce la prioridad de la posesión fundada en el trabajo de la tierra sobre el título (prescripción de dominio). Al mismo tiempo terminan con la pública subasta y ordenan adjudicar las tierras a los pobres aun en perjuicio de la Corona.

### *En la República siglo XIX*

1. Las reformas radicales de mediados del siglo eliminaron la esclavitud, el mayorazgo y decretaron la Ley de Bienes de Manos Muertas (latifundio eclesiástico).
2. La adjudicación de baldíos, decreto 729 de 1832, estableció como máxima extensión 200 hectáreas para la agricultura.
3. La Colonización Antioqueña. Sin que obedezca a disposición legal alguna entre mediados y finales del siglo XIX y más bien contrariando las existentes, miles de familias sin posibilidades de progreso en las sobre pobladas, abruptas y pobres tierras antioqueñas se desplazan masivamente hacia el sur del país, dando lugar al fenómeno de mayor trascendencia en la conquista y utilización democrática del recurso tierra, que incorporó a la frontera económica centenares de miles de hectáreas en las que se establecieron unidades de producción medianas y pequeñas, dedicadas al cultivo intensivo del café que se convirtió en principal producto de exportación y fuente de financiación de la industria y de parte de la urbanización, fundando gran cantidad de aldeas, varias de las cuales se convirtieron en prósperas ciudades.

### *En el siglo XX*

1. Mediante el decreto 1.110 de 1920 y en la colonización no latifundista de Sumapaz, se fija como cabida máxima 20 hs.; en el decreto 654 de 1937 para Codazzi de 30 hs.; en el decreto 2.313, 50 hs. en buenas tierras y 100 en malas y de 50 a 100 hs. para fines pecuarios.

2. Es bajo la influencia de la “Revolución en Marcha” de López Pumarejo que se dictan las leyes 200 de 1936 y 100 de 1944 en las que se consagran el uso económico de la tierra como fundamento de la propiedad, la reversión de los baldíos y la expropiación por beneficio social.
3. En la reforma Constitucional de 1936 se consagra el principio de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. Así mismo, permite la expropiación sin indemnización cuando el legislador lo determine por mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.
4. El decreto 1.130 de 1942 ordena la parcelación de las propiedades nacionales situadas a lo largo de las vías férreas, así como la parcelación de haciendas en los departamentos del Cauca y Tolima.
5. El decreto 1.483 de 1948 prohíbe dividir los predios inferiores a cinco hs.
6. La Ley 135 de 1961, impulsada por Carlos Lleras Restrepo, es la de mayores alcances reformistas. Fija como propósitos centrales la eliminación tanto del minifundio como del latifundio, la modificación del régimen de tenencia y uso, la tecnificación de la producción agrícola, el uso adecuado según el suelo, el cultivo y la región y la defensa de los recursos naturales (agua y bosque). Ordena la creación del INCORA como organismo central de la reforma, dotado de importantes medios técnicos, financieros y administrativos, y de los distritos de riego en los que la cabida máxima por predio es de 100 hectáreas. Establece el pago diferido a largo plazo de las tierras negociadas o expropiadas.

Como extensión de esta ley puede considerarse la creación del Instituto de Mercadeo Agrícola, IDEMA, encargado de regular el mercado interno mediante la fijación de precios de sustentación para los principales productos del agro, la importación de faltantes, el procesamiento agroindustrial de cultivos, el establecimiento de una extensa cadena de comercialización popular y sobre todo la construcción de una amplia red de silos y bodegas en las principales zonas de producción, cuya función era la compra, almacenamiento y gradual incorporación al mercado de las cosechas.

## **Contra reformas y situaciones de hecho favorables al latifundio**

Es importante destacar que por un lado han ido las disposiciones encaminadas a modificar en parte la estructura de la propiedad territorial y por otro la dinámica concentrativa del orden económico y social existente, situación que conduce a la negación real de los intentos de reforma. Es así como:

1. Las leyes de Indias contra el monopolio de la tierra y en favor de los aborígenes se



quedaron escritas, puesto que la gran propiedad siguió ampliándose, sobre todo la eclesiástica y los indios continuaron siendo exterminados y expropiados.

2. El establecimiento de La República fue un hito de ensanche del latifundio. A más de la transferencia de las grandes propiedades de los españoles a los criollos, se entregaron más de seis millones de baldíos situados entre las principales ciudades y el latifundio eclesiástico pasó a reforzar el laico.
3. En el seno de la Colonización Antioqueña como el más formidable experimento de democratización, se ha producido tanto la concentración como la atomización territorial.
4. La ley 200 y la reforma constitucional de 1936 en la práctica han tenido un alcance muy limitado.
5. La Ley 135 de 1961 ha sido desmontada a través de las distintas contra reformas que desde los años 60 hasta hoy se han ido poniendo en práctica:
  - Ley 4 de 1973 (producto del acuerdo regresivo de Chicoral) estableció unos indicadores mínimos de producción que sacaron de la órbita de la reforma la mayor parte de los predios ya calificados para ser afectados.
  - La Ley 6 de 1975 regresó a 1940 al mantener la aparcería.
  - Las leyes 35 de 1982 y 160 de 1994 le quitaron los dientes y las uñas a la Ley 135 de 1961 y a su órgano ejecutor, el INCORA, al suprimir las fuentes de financiación, reducir los requisitos para la afectación de predios, sacar los distritos de riego del INCORA, amparar formas precapitalistas de tenencia, entregar simples títulos de tres millones de hectáreas de antigua colonización, fomentar la ampliación de la frontera económica periférica, comprar centenares de miles de hectáreas en tierras mal ubicadas y de mala calidad.

## Situación actual

Después de 500 años el problema agrario puede plantearse en los siguientes términos:

### *Mala utilización de los recursos naturales.*

1. Millones de hectáreas de bosques y de selvas han sido reemplazados por potreros y cultivos de ciclo corto, propiciando la desertificación, afectando las fuentes de agua, la biodiversidad y el clima.
2. Se emplea en ganadería extensiva el 85% de las tierras aptas para la agricultura.
3. Las tierras de ladera con vocación forestal o propia para los cultivos permanentes se utilizan en cultivos de pan coger, lo que conduce a su degradación.

4. Debido al monopolio ejercido sobre el agua, casi todas las explotaciones medianas y pequeñas carecen de ella.
5. En millones de hectáreas de llanura y altiplano no se usa el tractor ni el riego.
6. Con el vertiginoso crecimiento de la urbanización, centenares de miles de hectáreas útiles para la agricultura o la ganadería intensiva, se han dedicado a la especulación y a la apropiación indebida de la valorización social.
7. A pesar de la inmensa variedad climática no existe una racional utilización de esta enorme potencialidad.
8. Sólo un 10% de las tierras están siendo adecuadamente explotadas en función de su calidad físico-química, de su topografía y ubicación.

El irracional y antitécnico empleo de los recursos físicos y económicos determina la formación de las rentas diferenciales, tan contrarias a la equidad y al aumento de la productividad.

#### *Pésima distribución de la tierra*

1. El ciento por ciento de las mejores tierras ubicadas en el circuito de los más poblados centros urbanos está bajo control terrateniente y latifundista que las subutilizan o no las emplean agrícolamente.
2. A mediados de la década pasada, el 1.3% de los propietarios poseía el 53.8% de la tierra, lo que indica muy a las claras como a pesar de los ingentes fondos dedicados a la modificación de la tenencia territorial, ha aumentado la concentración latifundista de la propiedad rural, agravada por los 7 millones de hectáreas de muy buenas tierras en poder del narcotráfico, el cual ha contribuido en forma grave a la destrucción de la selva, los bosques y del alto páramo.
3. En el otro extremo el 90.2% de los propietarios mini y mesofundistas apenas posee el 21.4% de la tierra.
4. El 8,5% de los propietarios, es decir los mesofundistas o clase media agrícola tienen dominio sobre el 24.8% de la superficie agrícola.
5. Tres millones de campesinos carecen de propiedad y viven en situación de extrema pobreza en su condición de peones, agregados, obreros agrícolas o arrendatarios.

### *La mala distribución determina el mal uso*

Es indudable que existe una relación directa entre el tipo de propiedad y el aprovechamiento de la tierra:

1. A mayor tamaño del latifundio menor el uso económico. La casi totalidad de esta forma de propiedad se dedica a la ganadería extensiva y sólo un 5% a la agricultura moderna de plantación y a la agroindustria.
2. El grueso de la producción de alimentos, de materias primas para el procesamiento industrial y de excedentes para la exportación se genera en explotaciones medianas y pequeñas, pese a sus evidentes deficiencias financieras, técnicas y de comercialización.

### *La apertura y sus efectos*

1. La eliminación de la política encaminada a la creación del mercado interno y de excedentes exportables ha sido sustituida por la liberación del comercio mundial. La drástica reducción de los impuestos a la importación, la eliminación de subsidios, de cuotas de fomento y absorción, del crédito preferencial y del mercado agrícola institucional, ha determinado la ruina de la agricultura nacional, la no utilización de un millón 100 mil hectáreas y el desempleo de un millón 400 mil trabajadores del campo, es decir la terminación del proceso de ampliación y modernización del sector agropecuario que por décadas caracterizó, no sin tremendos contrastes y deficiencias, el comportamiento del sector.
2. El país ha sido inundado con la importación de toda clase de bienes del campo que compiten con los que tradicionalmente hemos cultivado. Productos como el maíz, el frijol, el arroz, la soya, el ajonjolí, el algodón, la lenteja, la papa, el plátano y hasta el café se importan en no menos de ocho millones de toneladas al año, afectando severamente la capacidad instalada y la balanza cambiaria del país. De esta manera hemos pasado de la crisis crónica a la crisis aguda del sector agrícola.
3. Dentro del marco de vigencia de la apertura como privilegio de la producción externa sobre la interna y como simples correctivos de alcance muy limitado, los dos últimos gobiernos han diseñado una abundante serie de políticas parciales en las que se han intentado, sin lograrlo, la recuperación de la actividad agrícola y rural del país.

Hacen parte de este conjunto, más ornamental que efectivo, los acuerdos de productividad, las cadenas productivas, el financiamiento y la tecnificación agrícola, los sistemas de información del sector agropecuario y de precios, la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos.

Persisten y se agravan la baja participación del producto agrícola en el ingreso nacional, el desempleo de la fuerza de trabajo y de las tierras, el destierro de centenares de miles de campesinos, la generalización de la guerra sucia, la ampliación del área dedicada a los cultivos ilícitos, el aumento de las fumigaciones que afectan el ecosistema, el fracaso del plan de sustitución, el acrecentamiento de la deuda externa agrícola, el manejo doloso de los fondos de financiación y la ruina de la caficultura que ha puesto al descubierto la falta de solidez de las políticas y de la administración de la Federación de Cafeteros.

## La crisis sistémica

1. No sólo está en crisis el sector rural y agropecuario, también lo está el industrial, el financiero, el comercial, la construcción, el transporte, las telecomunicaciones, el comercio exterior y las finanzas públicas.
2. Más del 50% de la fuerza laboral está desempleada o cesante o semiempleada. Hemos pasado del predominio de la pobreza al predominio de la miseria. Millones de compatriotas se ven forzados ante la ninguna ayuda del gobierno y del llamado sector privado, a encontrar en conductas irregulares y en el delito su manera de vivir. El aumento desmesurado de las tarifas de los servicios públicos, en buena parte bajo control extranjero, la carestía, el acaparamiento y la especulación de los renglones más importantes de la canasta familiar, la privatización de la salud y el cierre de hospitales, el déficit millonario de cupos, la mala calidad y la entrega de la educación al sector privado, la pérdida de la vivienda por los deudores del UPAC y ahora por la UVR, la proliferación inhumana de los desterrados que recorren como parias las ciudades del país y la aberrante situación de las cárceles, han provocado una acelerada degradación del nivel de vida de la población colombiana.
3. Todo lo anterior se traduce en una progresiva inestabilidad política. El Estado se ha vuelto botín de los corruptos, los partidos políticos tradicionales se desintegran, el esquema institucional se resquebraja, la represión militar y paramilitar se convierte en obsesión; el conflicto social armado se multiplica y agrava con la ruptura de las conversaciones del Caguán, todo esto dentro de una cada día mayor intervención económica, política y militar de los Estados Unidos, condensada en el llamado “Plan Colombia”.
4. Estamos frente a una profunda crisis del conjunto de las estructuras y de las relaciones internas y externas del país. Más allá de una simple contracción cíclica de la economía, o de la crisis de una política social o de un determinado modelo económico.

## La solución del problema rural y agrario

1. Es dentro del marco de la crisis global sistémica y de las soluciones sistémicas que se requiere, como se podrán superar los problemas que afectan la economía y la sociedad agraria del país.
  - La incapacidad de la clase más decadente que dirigente del país, plantea la necesidad de su relevo. Nuevas clases ascendentes, identificadas con la esencia de la nación, con su futuro estratégico, deben asumir el tránsito de lo viejo en disolución a lo nuevo en construcción.
  - Se requiere un orden económico, social, político y cultural distinto al de la hegemonía de los monopolios transnacionales y del predominio absoluto del Estado. Un orden en el que la propiedad de los medios e instrumentos de producción, así como de los bienes y servicios sea de quienes los producen: La familia, el vecindario, el gremio laboral, organizaciones cooperativas y solidarias, dentro de un Estado, una sociedad y una cultura comunitarias.
  
2. En relación con la tierra y factores conexos cabe señalar el siguiente ordenamiento:
  - Es en las mejores tierras, próximas a los grandes centros de consumo donde deben concentrarse la mayor parte de la población campesina, los recursos financieros, de investigación científica, de asistencia profesional de agrónomos, veterinarios, zootecnistas, economistas, de mecanización, riego y comercialización, con el fin de generar en ellas la casi totalidad del producto agrícola, su procesamiento agroindustrial y los servicios rurales que el país necesita para asegurar el paso a un grado superior de desarrollo.
  
  - Esto implica: a). La confiscación de las grandes propiedades de los narcotraficantes, de los malversadores del tesoro público y en general de las mafias y la expropiación con mínima o ninguna indemnización de los grandes latifundios inexplorados o deficientemente utilizados. b). La relocalización en las mejores y más próximas tierras a los grandes centros de consumo de gran parte de la población campesina y aldeana actualmente ubicada en los límites o fuera de la frontera económica, o en tierras malas, de difícil explotación e insalubres, única manera de evitar las rentas diferenciales de tan negativa acción en los costos de producción y en los precios finales de mercado.
  
3. El resto de las tierras, según el caso, debe dedicarse a la reforestación, es decir a la producción de agua y oxígeno, a la recuperación de la fauna, al aprovechamiento farmacológico de la flora, a la ganadería extensiva, al cultivo de frutos de tardío rendimiento, a la formación de parques nacionales, a la recreación social, al turismo ecológico y exótico.

4. En cualesquiera de las modalidades enunciadas deben implantarse distintas formas de propiedad: Familiar, colectiva o mixta, con lo que se evita la uniformidad tan proclive a la arbitrariedad y al despotismo.

Desde luego, nada de lo aquí planteado será realizable sin que medie la investigación histórica y científica, la formación de una conciencia y de un pensamiento críticos, su adecuada divulgación, la organización eficaz de los interesados, la lucha patriótica y popular, es decir la constitución de un poder capaz de conjugar las potencialidades nacionales y de enfrentar con éxito los poderes que tanto en el país como afuera impiden nuestro acceso a la plenitud del desarrollo.



# LA PIRÁMIDE SOCIAL COLOMBIANA. Ensayo de aproximación.

RAÚL ALAMEDA OSPINA



Notas previas

1. El presente escrito es una síntesis apretada de un trabajo de mayor alcance. Su propósito es el de poner en evidencia la inequitativa y compleja estructura de la sociedad colombiana, la que no se refleja en las estadísticas oficiales. Serán muchas las impugnaciones y los calificativos desfavorables, pero lo importante es llamar la atención sobre las abismales distancias existentes entre la base y la cúspide de la pirámide social.
2. La actual conformación económica y sociopolítica del país es la resultante del proceso histórico que tiene como antecedente remoto la sociedad aborigen y la conquista europea de América, a partir de lo cual se configuran tres tipos fundamentales de sociedad: la colonial española, semifeudal, esclavista y mercantil; la semicolonial inglesa comercial y la neocolonial norteamericana, industrial y financiera, que determinan hacia afuera dependencia y hacia adentro subdesarrollo.

El mal uso de los recursos humanos y geofísicos existentes, los términos desfavorables de intercambio, la pésima distribución de la riqueza y el ingreso, la crisis agrícola crónica, la altísima concentración de la propiedad de la tierra urbana y rural y del capital, las insuficiencias estructurales de la industrialización, la acelerada y patológica urbanización y la guerra civil no declarada o violencia, se han agravado críticamente en la última década con la

aplicación unilateral y absurda de la globalización o apertura neoliberal, protocolizada en el Consenso de Washington en 1990.

3. En la definición de los distintos estratos, la variable económica, especialmente en lo relacionado con ingreso y patrimonio, es sin duda la de mayor peso. Sin embargo, los antecedentes familiares, el nivel de educación, de los usos y costumbres y la escala de valores de carácter regional y local, tienden a relativizar tal variable. No es extraño que gentes muy pobres, pero con niveles considerables de educación o procedentes de familias distinguidas arruinadas, ocupen una posición social relativamente alta o que personas con bastante dinero pero incultas, se ubiquen en un estamento menor.
4. La metodología empleada para la elaboración de la “Pirámide Social” se fundamenta más en investigaciones de caso, en múltiples datos e informaciones estadísticas sueltas sobre ingresos, salud, educación, en informes especializados de prensa, en el conocimiento empírico de la realidad socioeconómica, en la lógica y en la intuición, que en la Encuesta de Hogares, que adolece de muy serias deficiencias.

En realidad los seis estratos de la clasificación del DANE son apenas dos, porque: a) están conformados por niveles muy reducidos de ingreso, de tal manera que entre uno y otro no existen diferencias que validen una condición social distinta, y, b) el límite superior que clasifica el ingreso del estrato 6 apenas sí corresponde a un ingreso medio bajo, con lo que los estratos medio y alto quedan excluidos.

5. El cálculo de ingreso se ha hecho sobre un salario mínimo de \$309.000 que equivale a 128.75 dólares, a la cotización de \$2.400.
6. En vez de los acostumbrados estratos bajo, medio y alto y sus subdivisiones y con el fin de hacer más comprensible y realista la estructuración de la sociedad colombiana, hemos adoptado la siguiente clasificación: miserable; muy pobre, medianamente pobre, menos pobre; menos acomodado, medianamente acomodado y más acomodado; menos rico, medianamente rico, más rico; potentado; con amplias diferencias entre el nivel inferior y superior del ingreso en cada estrato, sobre todo en el de menos pobre hacia arriba.
7. Hemos dividido la población total, 42 millones de habitantes, 7.385.000 familias, con una composición numérica de seis miembros para los estratos miserable y muy pobre, de cinco para medianamente pobre y menos pobre y de cuatro para el resto de los estratos.



## Los estratos sociales en Colombia

### *Población miserable o marginada*

- Es el 53% de la población nacional.
- 22.260.000 personas.
- 3.710.000 familias, con una composición numérica promedio de seis miembros.
- Hasta \$463.500 de ingreso mensual por familia, 1.5 salarios mínimos.
- Hasta \$ 77.250 de ingreso *per cápita*.
- **No satisface sus necesidades básicas.**

Son desocupados o semidesocupados crónicos, asalariados agrícolas, microfundistas, mendigos, cargueros, recicladores, miniempresarios, pequeños tenderos, artesanos y negociantes, vendedores ambulantes, empleados de oficios varios, desplazados de la violencia y emigrantes campesinos. No menos del 80% de la población de este estrato carece de trabajo regular permanente, viven de la “economía del rebusque”. El DANE sólo investiga el fenómeno de desempleo en las 13 ciudades más desarrolladas, dejando por fuera más de mil municipios y decenas de miles de veredas, donde la pobreza es extrema. Así mismo, considera como empleados a quienes trabajan una hora en la semana y a los que no buscan trabajo, frustrados por no conseguirlo. La mayoría de las viviendas de este estrato carece de servicios públicos: agua potable, luz, teléfono, alcantarillado. El déficit habitacional absoluto es de dos millones trescientos mil viviendas, mientras el relativo o cualitativo es de tres y medio millones. La casi totalidad de sus integrantes vive en ranchos, tugurios e inquilinatos. Carece de atención médica, hospitalaria y de medicinas. No menos del 25% es analfabeta, mientras cinco millones de niños entre los 4 y los 14 años no va regularmente a la escuela. Es en esta franja en la que se concentran los mayores índices de desnutrición por consumo insuficiente de leche, carne, huevos, verduras y frutas.

Un alto porcentaje de este estrato, cada día incrementado: a) busca en el paramilitarismo, el ejército, la guerrilla y en las sectas religiosas opciones de trabajo, y b) en el proceso de lumpenización, en el delito, su *modus vivendi*. Son raspachines, basuqueros, raponeros, atracadores, ladrones de oficio, sicarios, trabajadores sexuales, incluyendo niños. Pertenecen a una de las muchas formaciones mafiosas que alrededor de las más variadas actividades han ido proliferando en todo el país.

### *Muy pobre*

- Es el 21% de la población total.
- 8.820.000 personas.
- 1.470.000 familias con una composición numérica de seis miembros.

- De \$460.501 a \$ 927.000 de ingreso mensual por familia, de 1.5 hasta 3 salarios mínimos.
- De \$77.250,16 a \$ 154.500 de ingreso per cápita.
- **Cubren de manera insuficiente sus más importantes necesidades.**

Sometidos al desempleo y al subempleo son modestos trabajadores autónomos, informales, jornaleros, cuidanderos, minifundistas, vigilantes, empleados de servicio doméstico, obreros de taller, dependientes de almacén, pequeños artesanos, choferes, meseros, tenderos de barriada, vereda y aldea, policías y soldados profesionales. Habitan en inquilinatos, en viviendas de extramuros de las ciudades y en modestas casas de pueblos y veredas. Consumen una alimentación insuficiente, educan los hijos en escuelas públicas y la mayoría de ellos carece de atención médica regular.

### *Medianamente pobre*

- Es de 12% de la población total.
- 5.040.000 personas.
- 1.008.000 familias, con una composición numérica promedio de cinco miembros.
- De \$927.001 hasta \$ 1.854.000 de ingreso mensual por familia, de más de 3 y hasta 6 salarios mínimos.
- De \$185.400,2 a \$370.800 de ingreso per cápita.
- **Apenas si satisfacen sus necesidades vitales.**

Este estamento está integrado por finqueros mesofundistas, colonos propietarios de tiendas y pequeños almacenes en pueblos o ciudades, funcionarios públicos municipales de nivel bajo, obreros industriales, propietarios de un vehículo de servicio público, técnicos y profesionales recién egresados y de poca clientela, pequeños empresarios, maestros, comisionistas, negociantes, agentes vendedores, empleados de oficina y almacén, suboficiales del ejército y la policía.

Viven en modestas casas alquiladas o propias, educan a los hijos en establecimientos públicos o en colegios privados de regular nivel. Solo parte de ellos cuenta con seguridad social.

### *Menos pobre*

- Es de 8% de la población nacional.
- 3.360.000 personas.
- 672.000 familias, con una composición numérica de cinco miembros.
- De \$ 1.854.001 hasta \$3.090.000 de ingreso mensual por familia, de 6 hasta 10 salarios mínimos.
- De \$370.802 a \$618.000 de ingreso per cápita.
- **Satisfacen sus necesidades básicas y algunos ahorran.**

Hasta este estrato predominan los ingresos provenientes del trabajo. Lo característico es su calidad cultural y profesional relativamente alta.

Hacen parte de este estrato propietarios de granjas, pequeñas empresas agrícolas y ganaderas, de almacenes y tiendas de cierta importancia, profesionales universitarios de todas las ramas, artistas, periodistas, negociantes, comisionistas de finca raíz, contratistas y modestos empresarios, suboficiales y oficiales de baja graduación de las fuerzas armadas y de la policía, sacerdotes de pequeños pueblos, funcionarios públicos de alguna categoría, dirigencia media social y política, local y provincial y líderes sindicales de federaciones y confederaciones.

Viven en barrios modernos, algunos contruidos en serie. Un buen número de familias posee vehículo de uso personal. La mayoría cuenta con servicios institucionales de salud, educan a los hijos en colegios particulares. Buena parte de la dirigencia política, empresarial e intelectual, procede de este estamento.

#### *Menos acomodado*

- Es el 2.5 % de la población total.
- 1.050.000 personas.
- 262.500 familias, con una composición numérica de cuatro miembros.
- De \$3.090.001 a \$6.798.000 de ingreso mensual por familia, de más de 10 hasta 22 salarios mínimos.
- De \$772.500,25 hasta \$1.699.500 de ingreso per cápita.
- **Satisfacen sus necesidades y algunos consumos suntuarios.**

De este estrato en adelante comienzan a tener cada vez más importancia los ingresos de capital. Está integrado por propietarios de granjas modernas o pequeñas fincas bien ubicadas, dedicadas a la producción técnica y comercial de bienes agrícolas de alta demanda; pequeños industriales y rentistas, profesionales especializados, comerciantes medianos, jueces y funcionarios administrativos de alguna categoría, clero de parroquia y oficialidad media.

Residen en casas propias de buen vecindario, poseen vehículos de uso familiar, se educan en colegios y universidades de algún prestigio y cuentan con servicios prepagados de salud.

#### *Medianamente acomodado*

- Es el 1.5% de la población total.
- 630.000 personas.
- 157.500 familias, con una composición numérica de cuatro miembros.

- De \$6.798.001 a \$12.360.000 de ingreso mensual por familia, de más de 22 hasta 40 salarios mínimos.
- De 1.699.500, 25 hasta 3.090.000 de ingreso per cápita.
- **Destinan parte del ingreso a la inversión y a la recreación.**

Son dueños de fincas agrícolas de explotación moderna o de grandes propiedades rurales alejadas o con tierras de regular o mala calidad, de lotes y de algunas propiedades urbanas, dueños de colegios de regular tamaño, urbanizadores pequeños, profesionales con éxito profesores universitarios de tiempo completo en universidades grandes, ejecutivos de empresas medianas, concejales de ciudades grandes, diputados, oficialidad superior y magistrados de tribunales regionales.

A más de las condiciones del estrato inmediatamente anterior, los de éste son socios de clubes, algunos de ellos educan a sus hijos en el exterior, a donde viajan de vez en cuando.

#### *Estrato más acomodado*

- Es el 1% de la población total.
- 420.000 personas.
- 105.000 familias con una composición numérica de cuatro miembros.
- De \$12.360.001 a \$ 21.630.000 de ingreso mensual por familia, de más de 40 hasta 70 salarios mínimos.
- De \$3.157.500,2 a \$5.407.500 de ingreso per cápita.
- **Buena parte del ingreso va a la inversión.**

Son propietarios de fincas agrícolas, ganaderas y de recreo de alguna importancia, de terrenos urbanizables, de negocios financieros, almacenes elegantes, accionistas medianos de empresas grandes, rentistas financieros e inmobiliarios, ejecutivos de empresas importantes, altos mandos militares y de la policía, parlamentarios, magistrados de las cortes y altos funcionarios del Estado.

Viven en barrios exclusivos, poseen más de un vehículo familiar, se educan en colegios y universidades de renombre, con frecuencia en el exterior. Pertenecen a prestigiosos clubes sociales.

#### *Menos rico*

- Es el 0,50% de la población nacional, 210.000 personas.
- 52.500 familias con una composición numérica de cuatro miembros.
- De \$21.630.001 a \$35.226.000 de ingreso mensual por familia, de más de 70 a 114 salarios mínimos.
- De \$5.407.500, 2 a \$8.806.500 de ingreso per cápita.

- De este estrato en adelante los ingresos son de capital, con los que satisfacen más que necesidades, lujos y acumulación.

Son propietarios de haciendas, accionistas mayoritarios de grandes empresas agrícolas, de transporte, industriales de importación y exportación; altos ejecutivos de conglomerados, y de trasnacionales; importantes urbanizadores. Viven en condiciones similares a los del estrato anterior.

### *Medianamente rico*

- Es el 0,30% de la población nacional, 126.000 personas.
- 31.500 familias con una composición numérica de 4 miembros.
- De \$35.226.001 a \$60.255.000 de ingreso mensual por familia.
- Más de 114 hasta 195 salarios mínimos.
- De \$8.806.500,2 a \$15.063.750 de ingreso per cápita.

Son dueños de medianas empresas agrícolas de plantación: banano, flores, palma africana, caña de azúcar; propietarios de periódicos, y programadoras regionales; accionistas importantes de empresas de hilados y tejidos, confecciones, cuero y tabaco para consumo interno y exportación. Realizan considerables inversiones en el exterior. Pertenecen a este estrato contrabandistas y narcotraficantes. Sus condiciones de vida son ligeramente superiores a las del estrato menos rico.

### *Más rico*

- Es el 0,199 de la población.
- 83.580 personas.
- 20.895 familias con una composición numérica de cuatro miembros.
- De \$ 60.255.001 a \$129.780.000 de ingreso mensual por familia.
- Más de 195 hasta 420 salarios mínimos.
- De \$15.063.750,2 hasta \$32.445.000 de ingreso per cápita.

Pertenecen a los grandes clubes sociales, ofrecen grandes recepciones varias veces al año. Viven en lujosas mansiones, educan a los hijos en universidades extranjeras de renombre. Poseen mínimo un automóvil por persona y viajan continuamente al exterior donde tienen propiedades en los principales balnearios y centros financieros.

Conforman este estrato dueños de inmensos latifundios en los Llanos Orientales, el Magdalena Medio y la Costa Atlántica o accionistas mayoritarios de minas de esmeraldas, ingenios azucareros, plantaciones de palma, de grandes empresas industriales (ensamble de automotores, siderúrgicas y metalúrgicas, textiles, cementos, materiales de construcción), de cadenas de almacenes, supermercados y de venta de automóviles; grandes urbanizadores y

contratistas del Estado; empresarios del transporte terrestre y aéreo, de bancos y de corporaciones financieras; medios de comunicación (cadenas radiales, periódicos, canales de televisión), propietarios de universidades y clínicas; grandes importadores y exportadores; comunidades religiosas y empresas trasnacionales.

A este estrato hay que sumar los capos de las mafias del narcotráfico, el contrabando y las esmeraldas, así como a quienes han logrado formar inmensas fortunas mediante la corrupción política y administrativa.

### *Estrato de potentados*

- Es el 0,001 de la población nacional.
- 420 personas.
- 105 familias, con una composición numérica de 4 miembros.
- De \$129.78.001 en adelante con promedio mensual de 350 millones por familia.
- De más de 420 salarios mínimos y con promedio de 1.132,68.
- De más de \$32.445.001 a \$87.500.000 promedio per cápita.

Integran este estrato los dueños de los grandes grupos o conglomerados constituidos por las más grandes empresas mineras, agroindustriales, manufactureras, comerciales, financieras, petroleras, editoriales, de comunicación, del transporte y de cuantiosas inversiones industriales y financieras en el exterior.

Tienen mansiones en varios sitios exclusivos del mundo, poseen aviones privados y hacen parte del *Jet Set* internacional. La mayor parte de ellos residen en el exterior, sus hijos se educan en los mejores colegios y universidades de EEUU y Europa. El ápice de este estrato está constituido por los cuatro grandes grupos Santodomingo, Ardila Lülle, Sarmiento Angulo y el llamado Sindicato Antioqueño.

Al concentrar un porcentaje muy elevado de la riqueza y el ingreso, sus decisiones determinan las tendencias de la economía nacional. Sin hacer parte de las estructuras políticas formales, sus intereses fijan las principales orientaciones del Estado, así como sus relaciones internacionales.

### **Nota final**

Los ingresos de los estratos altos, de más acomodados hacia arriba, sólo se aplican en mínima parte a la ampliación del aparato productivo. No utilizan sus inmensas utilidades en la conversión de los recursos humanos y geofísicos en la formación de empresas que satisfagan la demanda nacional. En buena parte sus ingresos se dilapidan en consumos suntuarios o se exportan.



LOS DERECHOS HUMANOS,  
ECONOMICOS, SOCIALES, CULTURALES  
Y AMBIENTALES

**Hacia una Agenda intersectorial  
Ambiental en el contexto de los derechos  
Ambientales 73**

**La garantía del derecho a la salud en Colombia:  
avances o retrocesos? 115**

**El derecho a una alimentación adecuada:  
retos actuales 141**





# HACIA UNA AGENDA INTERSECTORIAL AMBIENTAL EN EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS AMBIENTALES<sup>1</sup>

CT-2

JOSÉ NOVOA Y ARTURO SÁNCHEZ<sup>2</sup>



El objetivo central del presente ensayo es contribuir en la construcción de una agenda ambiental nacional intersectorial, tomando como punto de partida los derechos ambientales en el marco de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. El documento presenta algunos lineamientos generales a tener en cuenta para la Agenda nacional el cual debe ser complementado con la elaboración de Agendas regionales y a la vez debatida y ampliada con diferentes sectores del movimiento social.

El ensayo se ha organizado de la siguiente manera: en primer lugar, el contexto internacional y el surgimiento de los derechos ambientales en el ámbito mundial; en segundo lugar, la incorporación y surgimiento de los derechos ambientales en Colombia; en tercer lugar, el papel de los derechos ambientales en el marco de los derechos económicos sociales y culturales y, por último, la situación de los derechos ambientales en el marco de la globalización y la Agenda para la exigibilidad en ese contexto. La Agenda se dividió en dos partes; la primera parte correspondiente a lineamientos generales para un diagnóstico y la segunda correspondiente a lineamientos a tener en cuenta en el diseño de propuestas.

<sup>1</sup> Documento presentado por desde el Sector AMBIENTALISTAS para la Comisión Temática 2: Los DHESCA: Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

<sup>2</sup> Del Sector AMBIENTALISTAS del Proyecto PLANETA PAZ.

La Agenda se organizó teniendo en cuenta grandes temáticas de interés nacional en las cuales se analizaron los elementos correspondientes a la exigibilidad, que a su vez potencien la organización del movimiento ambientalista a nivel nacional. Los ejes de trabajo son los siguientes: 1) Fragmentación del movimiento ambiental colombiano. 2) Privatización de la vida que comprende acceso y patentamiento de los recursos genéticos. 3) Introducción de organismos modificados genéticamente. 4) Impactos ambientales y culturales de grandes megaproyectos. 5) Deterioro de la base forestal del país. 6) Crecimiento incontrolado y desordenado de grandes ciudades. 7) Disminución, deterioro y privatización de los recursos hídricos. 8) Pérdida de la soberanía alimentaria.

Estos puntos de agenda se analizan teniendo en cuenta: a) El diagnóstico, que comprende un balance general de la problemática. b) Políticas públicas en las que se presentan los planteamientos específicos del Estado frente al tema. c) Aspecto Internacional, en el cual se analiza la interrelación entre la problemática nacional y el contexto internacional. d) Aspectos jurídicos, en los cuales se describen los convenios internacionales y las leyes nacionales respecto a cada tema de la Agenda. e) Escuela de pensamiento ambiental y sectores sociales involucrados de manera directa en la problemática. En este punto se describen los temas a debatir por los movimientos sociales con una perspectiva ambiental y los sectores sociales involucrados en cada una de las problemáticas de la Agenda.

## **Orígenes y desarrollo de los derechos ambientales**

Este ensayo sobre los derechos económicos, sociales y culturales coincide en el carácter universal de los derechos humanos. La afirmación y reconocimiento de los mismos está relacionada de una parte con la visión juisnaturalista que considera el carácter innato y natural de los mismos para todos los seres humanos por encima de los Estados; de otra parte con ciertas condiciones históricas que han ejercido influencia en el reconocimiento progresivo de nuevos derechos a partir del surgimiento y desarrollo de los viejos y nuevos movimientos sociales. Es en esta perspectiva que se elaboró la clasificación generalizada de derechos de primera, de segunda y de tercera generación teniendo en cuenta la integralidad e indivisibilidad de los mismos.

Los derechos humanos de primera generación son los derechos humanos civiles y políticos, esencialmente individuales, surgidos de las luchas liberales contra el absolutismo clásico (el derecho a la vida, a la libertad, a la expresión del pensamiento entre otros), ejercidos contra el Estado. Los derechos humanos de segunda generación son los derechos humanos económicos, sociales y culturales, de naturaleza colectiva, surgidos a partir de las luchas socialistas del siglo pasado, en la curva de la crítica a la insuficiencia de los derechos liberales (derecho a la educación, al trabajo, a la salud, a la habitación, etc.), exigibles mediante una acción positiva del Estado. Los derechos de tercera generación serían los de los pueblos,

relacionados a los países entre sí, objetivando una mejor distribución de la riqueza, el respeto mutuo y el aprovechamiento de la naturaleza (derecho humano al ambiente sano, a la cooperación internacional, al desarrollo, etc)<sup>3</sup>.

El reconocimiento de los derechos ambientales, surge en condiciones históricas concretas que implican reconocer el papel que juega la naturaleza para las sociedades y el retorno de la humanidad a su reconocimiento como una especie más de la biósfera. El reconocimiento de los derechos ambientales se enmarca en cuatro procesos: 1) La denuncia de crisis ambientales locales, regionales y nacionales. 2) El surgimiento y desarrollo de la ecología como ciencia síntesis de las ciencias naturales y su aporte a la comprensión de los impactos ambientales provocados por proyectos de desarrollo 3) La exigibilidad que hacen los movimientos ambientalistas en torno a problemáticas específicas como la contaminación industrial de las grandes ciudades, la contaminación con pesticidas, la construcción de grandes represas, los impactos ambientales de los monocultivos, la deforestación... 4) El reconocimiento de la existencia de otras formas de interrelación desde la perspectiva ecosistémica de la sociedad con la naturaleza desarrolladas por comunidades tradicionales de campesinos e indígenas.

El establecimiento de impactos ambientales al igual que las crisis ambientales, no son un fenómeno nuevo en la historia planetaria. La decadencia de la cultura Maya en América estuvo asociada al agotamiento de tierras, y a modificaciones climáticas; en ambos casos vieron cómo se deterioró la base ecosistémica luego de mantener un modelo agrosilvícola adaptado a la ordenación de los bosques en el cual conocieron y practicaron desde la rotación y descanso de la tierra en el sistema de cultivo itinerante, hasta la tala selectiva dejando árboles útiles (árbol del chicle, ramón, cacao, ceiba, anona chicozapote). Practicaban la agricultura en pequeñas obras o claros del bosque y de la selva vecina obtenían medicinas, alimentos y materiales de construcción. Todo el sistema de ordenación de la selva y de la agricultura itinerante se basaba en el conocimiento del ciclo fenológico de ciertos árboles<sup>4</sup>.

La explotación minera en América introdujo prácticas que afectaron la base forestal cercana a los centros mineros provocando crisis ambientales locales asociados al nuevo proceso extractivo; en el norte Chileno la incidencia de la minería tuvo notables repercusiones en las transformaciones del paisaje. “En cada mina y trapiche se asolaban los recursos vegetacionales debido a las necesidades del combustible diario y a la alimentación de las bestias. Debido a que con frecuencia se abandonaban estas minas por su agotamiento, el proceso de destrucción de

---

<sup>3</sup> BENVENUTO L. Jaime. *Los derechos económicos, sociales y culturales*. Plataforma interamericana de derechos humanos, democracia y desarrollo. Bolivia. Agosto 2001. Pág. 32.

<sup>4</sup> GLIGO, Nicolo y MORELO Jorge. “Notas sobre la historia ecológica de América Latina”. En *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. 1985. Pág. 235.

los parajes se iba repitiendo y sucediendo intermitentemente. Más importante aún fue el despojo de la madera local para uso de las fundiciones que se aceleró en el siglo XVIII. La localización de estos ingenios de fundición, dispersos y en las proximidades de las minas explica un acelerado proceso de tala de matorrales y árboles que servían como combustible, especialmente la Jarilla (*Adesmia atacamensis*), algarrobilla (*Balsamocarpon brevifolium*), algarrobo (*Prosopis chilensis*)<sup>5</sup>.

Con el avance del capitalismo, en especial desde la revolución industrial y posteriormente en el siglo XX con el lanzamiento de la llamada era para el desarrollo centrada en el crecimiento económico como meta fundamental, aparecen las crisis ambientales globales y el deterioro de la biosfera en general. Este reconocimiento de la degradación del planeta y sus impactos se hace explícita en el Informe Founex y la Declaración de Menton en 1971, la declaración de Estocolmo en 1972, la Carta mundial de los suelos, la Carta mundial de la naturaleza el informe del Club de Roma y toda una serie de pronunciamientos que sobre el reconocimiento de la situación ambiental sentarían las bases de una ética ambiental en la cual se inscriben los derechos ambientales.

En la declaración de Menton firmada por 2.200 científicos del mundo en 1971 se afirmaba que la calidad de nuestro ambiente se está deteriorando a un ritmo sin precedentes. Es más obvio en algunas partes del mundo que en otras, y en dichas áreas ha comenzado a expresarse la alarma pública, mientras que en otras áreas el deterioro ambiental parece un fenómeno remoto y sin importancia. Pero lo cierto es que sólo existe un ambiente y que lo que sucede en una parte afecta al total. El ejemplo más ampliamente reconocido de este proceso es la penetración, en las cadenas alimentarias de todo el mundo, de sustancias venenosas tales como mercurio, plomo, cadmio, DDT, y otros compuestos orgánicos clorados que se han encontrado en los tejidos de las aves y otros animales situados lejanamente del origen de sus venenos<sup>6</sup>. En el mismo sentido y ligando la situación ambiental mundial a los problema del desarrollo, el informe Founex afirma, que en gran medida, el actual interés en las cuestiones relacionadas con el ambiente han tenido su origen en los problemas experimentados por los países industrialmente adelantados. Estos problemas son de por sí, en gran parte, el resultado de un elevado nivel de desarrollo económico. La creación de una gran capacidad de producción en la industria y en la agricultura, el crecimiento de sistemas complejos de transporte y comunicaciones, la rápida evolución de los conglomerados humanos, son factores que de un modo u otro, han causado daños y perturbaciones en el medio humano. Esas perturbaciones han llegado a alcanzar tales proporciones que en muchos sitios constituyen ya un grave peligro para la salud y el bienestar humanos. En realidad, en ciertos aspectos los peligros rebasan las fronteras nacionales y amenazan a la totalidad del mundo<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> GRAU, Pedro. "Variables Geohistóricas en la destrucción de los parajes geográficos chilenos". Encuentro Nacional sobre problemas del medio ambiente en Chile, Proyecto CEPAL/PNUMA Sobre problemas del medio ambiente en la América Latina, 1974.

<sup>6</sup> INDERENA. "La declaración de Menton" en *Ecodesarrollo el Pensamiento del decenio*. Segunda edición. Pnuma-Inderena. 1988.

<sup>7</sup> INDERENA. "El desarrollo y el medio ambiente: el informe Founex". en *Ecodesarrollo el Pensamiento del Decenio*. Segunda edición. Pnuma-Inderena. 1988.

Posteriormente en la década de los 90s a través de la investigación científica y la evidencia de problemáticas ambientales regionales y nacionales se ha establecido la existencia de crisis ambientales regionales y globales; la mayor parte de las investigaciones sobre la crisis ambiental señalan como principales indicadores de la crisis ecológica del planeta: 1) deforestación de bosques tropicales en aproximadamente 11,3 millones de hectáreas y afectación de 50 millones de hectáreas de bosques templados por contaminación y lluvia ácida. 2) desaparición y contaminación de cuerpos de agua dulce. 3) contaminación marina 4) escasez de agua de uso urbano y rural. 5) erosión de suelos, 6) Desertificación 7) Pérdida de la diversidad biológica. 8) contaminación del aire. 9) destrucción de la capa de ozono y 10) Calentamiento global. Alrededor de estas problemáticas se comienzan a negociar acuerdos internacionales que van desde declaraciones de principios, convenios y protocolos que hoy son importantes en la protección de los derechos ambientales.

La conciencia sobre las crisis ambientales estuvo ligada al surgimiento y desarrollo de la ecología como disciplina científica; desde esta disciplina se logran establecer los impactos sobre la naturaleza por parte de determinados proyectos de desarrollo. Previo surgimiento de la ecología se había desarrollado desde diferentes disciplinas intentos por comprender la interdependencia natural. Desde la historia natural, con los trabajos de Aristóteles en la antigüedad que inicia la clasificación de especies vegetales por climas y regiones, intentando establecer similitudes y relaciones que hoy son objeto de estudio a través de los ecosistemas. En el siglo XVIII Carl Lineo plantea la naturaleza como un sistema de relaciones interespecíficas, el origen de esta interdependencia lo explica en la existencia de entidades divinas. Desde la geografía Humboldt y Karl Ritter intentaron establecer características por regiones en cuanto a vegetación; Incluso Humboldt bosqueja el proyecto de crear una ciencia denominada la física del globo. En el sentido explicativo de la interrelación natural también se encuentran los trabajos de Darwin sobre la evolución, en la medida en que se establecen rasgos evolutivos acordes con el ambiente.

Sin embargo, la ecología como tal surge a fines del siglo XIX y su consolidación en las primeras décadas del siglo XX; la ecología como ciencia “síntesis” permitió comprender la interdependencia natural y establecer los impactos ocasionados por proyectos de desarrollo sobre los ecosistemas. Serían los académicos dedicados al estudio de temáticas ambientales los primeros líderes del movimiento ecológico a nivel nacional y mundial. Anteriormente cada disciplina se desarrollaba separadamente y la naturaleza se comprendía desde diferentes ángulos. Fue así como desde la ciencia ecológica se crean conceptos como ecosistema, equilibrio ecológico, poblaciones, hábitat, que serían los instrumentos de los ecologistas para denunciar el peligro en que se encontraba el planeta si se alteraba el equilibrio de la biosfera. Posteriormente, la ecología se fue especializando en ecología, animal, ecología acuática, ecología vegetal, sinecología, etc.

Así como el establecimiento de los derechos humanos civiles y políticos se produjeron gracias al desarrollo de las revoluciones burguesas en el marco del ascenso del capitalismo y en contra del estado absolutista y los derechos económicos, sociales y culturales se establecen en el contexto de las luchas de los trabajadores y desarrollo del movimiento obrero en los tiempos del capitalismo salvaje y de surgimiento del ideario socialista; los derechos humanos ambientales se establecen en marco de las luchas del movimiento ambientalista en Europa y Estados Unidos. Los desarrollos de la ecología y la aparición de problemáticas ambientales específicas serían en sí mismos fenómenos insuficientes para el establecimiento de derechos ambientales; sólo con el desarrollo del movimiento ambientalista ligado a los movimientos pacifistas se inicia la exigibilidad y establecimiento de la protección ambiental en los marcos legales naciones e internacionales.

El debate político entre tendencias del ambientalismo acerca de la crítica al modelo de desarrollo entre ecocapitalistas, ecosocialistas, anarquistas, defensores de sociedades sostenibles y sociedad ambiental, además del reconocimiento que se hace a algunas comunidades tradicionales respecto al papel que juegan en la preservación del ambiente a partir de la integración de lo ecosistémico en su sistema cultural es uno de los aspectos relevantes a tener en cuenta en la concreción de los derechos ambientales.

Los antecedentes del movimiento ambientalista están asociados al conservacionismo en Estados Unidos, y las reivindicaciones de los sindicatos en Inglaterra respecto a la exigencia por mejorar las condiciones sanitarias en los barrios de los trabajadores; sin embargo, la explícita expresión como movimiento ambientalista y de mayor auge se presenta a fines de la década de los 60s y 70s. El movimiento ambientalista europeo y norteamericano se inscribe en el marco de las luchas pacifistas en contravía a la carrera armamentista desarrollada dentro del contexto de la guerra fría, este movimiento se fortaleció en su apoyo a las luchas por los derechos civiles y la oposición a la guerra de los Estados Unidos en Vietnam; esta coyuntura de los movimientos sociales sería fundamental al ejercer presión sobre los estados para convocar la primera cumbre mundial sobre el tema denominada cumbre sobre el medio humano realizada en Estocolmo-Suecia en 1972, donde se fijarían una serie de principios de acción que hoy constituyen la base de los derechos ambientales.

La Cumbre de Estocolmo 1972 sentaría las bases iniciales para el posterior desarrollo de los derechos ambientales; el derecho a un ambiente sano, equidad intergeneracional, santidad y unicidad de formas vivientes, preservación de la biodiversidad y el derecho fundamental de los pueblos e individuos a estilos de vida sostenibles<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> BORRERO José María. *Los derechos ambientales: una visión desde el Sur*. Cali-Colombia 1994. Fundación para la investigación y protección del medio ambiente. Pag 13.

El derecho a un ambiente sano fue allí planteado como principio fundamental de la siguiente manera:

1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a condiciones de vida adecuadas, en un ambiente cuya calidad le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse<sup>9</sup>.

Este principio consagrado en Estocolmo se constituye en una guía para los Estados en relación con la preservación del ambiente, el cual carece de mecanismos legales internacionales de obligatorio cumplimiento para los Estados. En los niveles nacionales este principio ha sido incorporado en gran parte de las Constituciones del mundo, incluyendo la colombiana, y reconocido dentro de los derechos colectivos, por cuanto la defensa individual que se hace de este derecho afecta positiva o negativamente a los demás miembros de una colectividad. En el ámbito interno se cuenta con mecanismos legales y de participación ciudadana de exigibilidad como la tutela, las acciones populares, las audiencias públicas ambientales que las comunidades han utilizado cuando ha sido necesario.

El principio de la equidad intergeneracional se consagró en Estocolmo en el principio 2. “Los recursos naturales de la tierra incluyendo el aire, el agua, el suelo, la flora, y la fauna, y ejemplos representativos de los ecosistemas naturales, deben ser salvaguardados para el beneficio de las presentes y futuras generaciones mediante cuidadosa planeación y apropiado manejo”<sup>10</sup>. Este principio ha sido incluido en diversas declaraciones internacionales y es señalado en algunas constituciones como elemento fundamental en la protección del ambiente, sin embargo no existen instrumentos legales que obliguen a su cumplimiento a los Estados ni en el nivel nacional ni en el internacional, que permitan que comunidades afectadas hoy por situaciones del pasado puedan ser compensadas. El cumplimiento con la exigencia de la deuda ambiental (entendida como una deuda con los seres humanos) del Norte para con el Sur promovido por el ambientalismo a nivel mundial, desde el punto de vista legal no cuenta con instrumentos que obliguen a los gobiernos a efectuar reparaciones o compensaciones por situaciones pasadas.

El tercer principio, la santidad y unicidad de las formas vivientes retomado por Borrero Navia en su texto, se deriva de la Carta Mundial de la Naturaleza adoptada por las Naciones Unidas en 1982, es expresión de una visión biocéntrica y ecocéntrica en el derecho ambiental, en la medida en que el principio está referido a consideraciones eminentemente ecosistémicas “cada forma de vida es única, a la cual se debe garantizar respeto sin consideración a su valor para

<sup>9</sup> MARINO De Botero, Margarita. “La declaración de Estocolmo”. En *Ecodesarrollo el Pensamiento del Decenio*. Inderena-Pnuma. 1988. Pág. 57

<sup>10</sup> Op cit.

la humanidad, y para conceder a otros organismos tal reconocimiento, la humanidad debe ser guiada por un código moral de acción.

Mientras en el Principio 1 de la Declaración de Estocolmo se hace énfasis en el derecho que tienen los individuos a un ambiente adecuado, óptimo para los pueblos, el principio referido a la unicidad de las formas vivientes implica consideraciones de ética ecológica en relación con la naturaleza por cuanto ya no es el individuo el centro de las consideraciones sino la biosfera y el establecimiento de cada especie es única y por lo tanto su preservación es obligatoria. Este principio no cuenta con instrumentos jurídicos que obliguen a su cumplimiento por parte de los Estados, aun cuando los debates en torno a la diversidad biológica y cultural fortalezcan y le confieran importancia a este principio. La tendencia antropocentrista predominante en las relaciones sociedad-naturaleza le ha restado valor a consideraciones enunciadas en el principio de la unicidad.

La preservación de la biodiversidad como principio básico de los derechos ambientales toma fuerza desde la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 sobre Desarrollo y Medio Ambiente, ante su creciente deterioro y el interés estratégico que adquieren los recursos genéticos para las empresas poseedoras de la biotecnología moderna y productoras de organismos modificados genéticamente. En Río se firma el Convenio sobre la diversidad biológica que regula en especial el acceso a los recursos genéticos, pero esta normatividad es insuficiente sino se desarrolla una verdadera política ambiental para frenar la extinción de la biodiversidad.

A pesar del reconocimiento del valor de la diversidad biológica y cultural, la preservación de la misma se ve afectada por megaproyectos y proyectos de industrialización que buscan articular a los países del Sur a la globalización económica, pero que causan un grave impacto ambiental, por la privatización de la vida que se hace a través del sistema de patentes, por los impactos ambientales de la producción, consumo y comercialización de OMGs (organismos modificados genéticamente), por el modelo agrícola centrado en la revolución verde (En el caso colombiano por la aplicación de las fumigaciones como parte de la política de control de la oferta de cultivos ilícitos planteada por el gobierno norteamericano y avalada por el gobierno colombiano).

Por último, el derecho a un estilo de vida sostenible, señala Borrero Navia, en contraposición con el concepto de desarrollo sostenible planteado en la Declaración de Ámsterdam. “El concepto de estilo de vida (subsistencia) sostenible ha sido preferido al más comúnmente usado de desarrollo sostenible. Este concepto puede comprender el desarrollo en el sentido de industrialización pero también el rechazo de tal industrialización. Debe enfatizarse que la opción por esta perspectiva no es un asunto de terminología, implica que el foco ha sido



cambiado desde un desarrollo que compromete recursos hídricos iniciado y auspiciado por fuerzas (Estados, bancos multilaterales de desarrollo y corporaciones multinacionales) lejanas a los pueblos eventualmente afectados por ese desarrollo, hacia un estilo de vida definido y percibido por el propio pueblo que depende de esos recursos”<sup>11</sup>.

Los principios mencionados en párrafos anteriores se constituyen a la vez en derechos ambientales, sin embargo, el derecho a un ambiente sano es el que cuenta con mayor reconocimiento legal y con instrumentos jurídicos para su exigibilidad y justiciabilidad en el ámbito nacional. Los demás derechos ambientales no han contado a nivel interno con mecanismos jurídicos para lograr la exigibilidad; aun cuando, la defensa del derecho a un ambiente sano en sí mismo implique en alguna medida el reconocimiento de los demás derechos enunciados. Más allá del reconocimiento jurídico para el cabal cumplimiento de esta normatividad, el obstáculo más grande que enfrentan los derechos ambientales es el modelo de desarrollo centrado en la inequidad en la distribución de los recursos naturales, en el consumo acelerado de los mismos, en la depredación, en el crecimiento económico como meta fundamental de los Estados, situación que ha propiciado que los movimientos sociales hayan comenzado a crear sus propios escenarios donde se enuncian principios, plataformas de acción y alternativas al desarrollo tradicional, ante la falta de voluntad política de los gobiernos, quienes privilegian los intereses económicos por encima de consideraciones ambientales.

Luego de Estocolmo, y en especial desde 1992 con la realización de la Cumbre de Río de Janeiro, se inician una serie de negociaciones ambientales en medio del enfrentamiento Norte-Sur en las cuales se han producido una serie de Convenios y acuerdos internacionales que pueden considerarse como instrumentos importantes a la hora de la exigibilidad para garantizar derechos ambientales fundamentales como el derecho a un ambiente sano. En este sentido se han llevado a cabo varias negociaciones donde se han elaborado instrumentos como el Protocolo de bioseguridad, el Convenio sobre diversidad biológica, el Protocolo de Kyoto, la Declaración mundial de bosques, la Agenda 21, la Convención de Basilea, la convención mundial de lucha contra la desertización que regulan y buscan controlar impactos ambientales.

No obstante, la existencia de estos acuerdos, el deterioro social y ambiental se ha incrementado de forma considerable como fue reconocido por la Organización de las Naciones Unidas en el año 2002 en la Cumbre de Desarrollo Sostenible donde se evaluaron los alcances de las negociaciones y Acuerdos firmados desde Río en 1992. Existen varios elementos explicativos acerca de esta situación: el carácter meramente declarativo de los Acuerdos que carecen de mecanismos jurídicos y financieros para obligar al cumplimiento de lo estipulado,

---

<sup>11</sup> BORRERO NAVIA, José María. *Los derechos ambientales una visión desde el sur*. Cali: Fundación para la investigación y la protección del ambiente, Fipma y el Centro de Asistencia Legal Ambiental, CELA.1994

la inexistencia de regímenes internacionales ambientales fuertemente estructurados, el fortalecimiento del realismo político norteamericano como guía de la política exterior que se expresa en el unilateralismo norteamericano en la mayor parte de las negociaciones, la hegemonía compartida del Norte para evitar los debates principales sobre el tema del desarrollo y centrar la atención en una agenda que gira en torno a los efectos sobre el ambiente dejando de lado las causas estructurales de los mismos, el predominio de la visión neoclásica de la economía que deja en el mercado la solución para resolver la crisis ambiental.

En cuanto al primer aspecto, hay que decir que algunas de las negociaciones han terminado en declaraciones y acuerdos de buena voluntad por parte de los gobiernos; en este sentido, se encuentra la Declaración de Río, la Declaración de Bosques, negociadas en 1992 y la Agenda 21. La Declaración de Río consta de 27 principios importantes para la exigibilidad de los derechos ambientales los cuales fueron negociados en un fuerte enfrentamiento entre países del norte y del Sur, en el cual, los primeros pretendían que se formulara un documento corto y general de una página, mientras para el sur debía ser un documento extensivo donde se estipulara de forma clara y precisa el tema de la soberanía sobre los recursos, el tema del desarrollo y la transferencia tecnológica, entre otros. Las negociaciones de bosques no lograron ir más allá del aspecto de una carta de principios debido al interés de los Estados Unidos de declarar los bosques tropicales patrimonio común, intentando debilitar lo estipulado en el Convenio de Biodiversidad sobre la soberanía de los Estados sobre los recursos. La Agenda 21, constituida por una serie de criterios de acción de los gobiernos, es un documento importante en la medida en que su realización se desarrolle a cabalidad, sin embargo, queda sometida a la voluntad de los gobiernos, quienes en muchas ocasiones privilegian consideraciones económicas y de rentabilidad por encima de argumentos ambientales.

A lo anterior y continuando con el segundo aspecto, se suma la inexistencia de regímenes internacionales que posibiliten el cumplimiento de los acuerdos. Por regímenes internacionales entendemos un conjunto de normas, principios e instituciones necesarios para la negociación de bienes públicos; En la mayoría de los casos, los regímenes internacionales se fortalecen con la creación de organismos internacionales para su obligatorio cumplimiento; sin embargo, este tema no ha tenido un debate profundo en las agendas de negociación, debido a los intereses de un gran número de gobiernos que no desean la creación de un organismo internacional ambiental que cuente con mecanismos sancionatorios e instrumentos para obligar a los Estados a cumplir con los acuerdos; esto ha sido evidente en las negociaciones globales sobre temas particulares como el cambio climático, donde la mayor sanción para los estados que no cumplan los acuerdos es una notificación en la cual se estipula que deberá reducir el doble de emisiones para el siguiente año.

El tercer aspecto mencionado ha sido la expresión permanente del realismo político norteamericano mediante su aplicación del unilateralismo en las negociaciones ambientales,

debilitando los acuerdos finales y privilegiando el interés nacional ligado a los intereses de la industria petrolera por encima de consideraciones ambientales internacionales. Bajo este lineamiento de política exterior, Estados Unidos no firma el Protocolo de Kyoto que apenas compromete a los países a reducir en 5% las emisiones de efecto de invernadero teniendo en cuenta las cifras de 1991, Estados Unidos firma pero no ratifica el Convenio de Biodiversidad y hace lo mismo con el protocolo de Bioseguridad. Los Estados Unidos junto a Australia, Canadá Nueva Zelanda y Japón han liderado el grupo de países denominados por Greenpeace, los países de la Juzcan, que se han opuesto a una fuerte regulación de los acuerdos internacionales ambientales.

El cuarto aspecto a tener en cuenta es el desinterés de los países del Norte en su conjunto para abordar los temas estructurales del desarrollo. Problemáticas como la deuda externa, el comercio justo, la financiación y transferencia de tecnología no han sido discutidas ni se han llevado a cabo serios compromisos que permitan construir un orden internacional más equitativo; con el fin de evitar verdaderas negociaciones. Al respecto los países del Norte desviaron el curso de las negociaciones hacia un tenue acuerdo de financiación para el desarrollo. En 1992 los países desarrollados se comprometieron a invertir un 0.7% del PIB en proyectos ambientales y de desarrollo, sin embargo, en la cumbre de Johannesburgo realizada en el 2002 se constató que solo se había llegado a un 2.2% de lo estipulado en 1992. De otra parte las negociaciones giran en torno a una agenda para producir acuerdos sobre los efectos del modelo de desarrollo evitando acuerdos que toquen las causas estructurales de la crisis ambiental.

Finalmente, en los acuerdos internacionales ha primado el enfoque de la flexibilización y desregulación en los acuerdos. Este enfoque consiste en dejar al mercado la solución a la crisis ambiental. En este sentido, se privilegian los mecanismos de mercado como el comercio de la biodiversidad, el comercio de emisiones para resolver problemáticas como el calentamiento global o el deterioro de los recursos genéticos. Este enfoque del autocontrol evita incluir códigos de conducta y mecanismos que evalúen los impactos ambientales de las empresas, dejando al mercado y a la voluntad empresarial la protección ambiental sin intervención de organismos internacionales que realicen veeduría y control sobre los mismos.

## **Orígenes y desarrollo de los derechos ambientales en Colombia**

En Colombia se puede afirmar que desde la década de los 70's se inicia la preocupación ambiental que se expresa en los siguientes fenómenos: el inicio de una normatividad gubernamental y la creación de una institucionalidad ambiental que cobrará mayor fuerza en la década de los 90s con la Constitución de 1991 y la creación del SINA (Sistema Nacional Ambiental); un segundo hecho lo constituye el surgimiento y fortalecimiento del movimiento

ambientalista colombiano vinculado a la defensa del ambiente en Colombia; en tercer lugar la aparición de la ecología como disciplina científica en las universidades y por último el reconocimiento que se hace a algunas comunidades tradicionales de indígenas, campesinos, afrodescendientes y en general sectores populares en la preservación de la naturaleza

En cuanto al primer aspecto, a nivel gubernamental desde 1972 se inician una serie de políticas en torno al tema ambiental. La creación del Inderena en 1968 y posteriormente el Ministerio del Medio Ambiente en 1993, la elaboración del Código de Recursos Naturales en 1974 y en general, un marco legal para la protección ambiental que tiene su etapa máxima con la inclusión del derecho a un ambiente sano en la Constitución de 1991 y en la creación de distintos mecanismos de participación ciudadana clasificados en administrativos, judiciales y políticos. Entre los administrativos está el derecho a intervenir en procedimiento administrativos, la petición de intervención, el derecho de petición, la audiencia pública ambiental, la consulta a las comunidades indígenas y negras, la acción de policía. Por otra parte, se consideran como mecanismos de participación política el cabildo abierto, la consulta popular. Dentro de los mecanismos judiciales están las acciones de tutela, las acciones de cumplimiento, las acciones populares y de grupo, acción de inconstitucionalidad, acción de nulidad, acción penal, entre otras<sup>12</sup>.

En lo referente al surgimiento y desarrollo del movimiento ambiental colombiano, desde la década de los 70s se constituye en elemento central en la exigibilidad de la protección ambiental; desde sus inicios estuvo ligado a la defensa de ecosistemas como el parque Tayrona, la laguna de Sonso, a la denuncia de los impactos provocados por las plantaciones de pinos en el país, al diseño de programas de educación ambiental, posteriormente al apoyo a pueblos indígenas afectados por megaproyectos como los Uwa y los Embera y a la presión para la inclusión de la dimensión ambiental en las políticas del estado colombiano en la Constitución de 1991 en los planes de desarrollo y en la legislación ambiental.

Un elemento importante en el desarrollo del ambientalismo en el país lo constituye el desarrollo científico en el terreno ambiental que se inicia con la inclusión del estudio de la ecología en las universidades y que luego se ampliará a otras áreas como el derecho ambiental, la economía ecológica, la ingeniería ambiental y un amplio espectro de disciplinas dentro del campo de las ciencias naturales y sociales que proveen de herramientas científicas básicas para trazar políticas ambientales.

Por último, el reconocimiento de formas diferentes de interactuar con la naturaleza que se coloca de manifiesto con las prácticas de algunas comunidades tradicionales indígenas, afrocolombianos, campesinas y obreras. La interrelación del ambientalismo ha cobrado fuerza

---

<sup>12</sup> GALINDO, Medardo. Mecanismos administrativos, políticos y judiciales de participación ciudadana en la defensa del medio ambiente colombiano. En *Su defensor* N° 54, periódico de la Defensoría del Pueblo para la divulgación de los derechos humanos. Agosto 2000. Pag 33-34.

en especial con el sector indígena por el encuentro que se produce entre la cosmovisión indígena y el pensamiento ambiental como un elemento a tener en cuenta en la construcción de visiones y prácticas alternativas. Con el sector campesino, el reconocimiento del manejo de la diversidad agrícola por parte de comunidades tradicionales como base de la soberanía y seguridad alimentaria del país y con los trabajadores a partir de la reivindicación por la consecución de un ambiente laboral adecuado para garantizar el bienestar y la salud en el trabajo.

La aplicación del modelo neoliberal en lo económico con su correspondiente presión sobre el ambiente, el desarrollo del derecho a un ambiente sano como derecho fundamental desde la Constitución de 1991 en lo político y el resurgimiento de los movimientos sociales a nivel local y en algunos casos nacional, produce un aumento considerable en la exigibilidad de los derechos ambientales. Al respecto, en el informe global de la Defensoría del Pueblo se expresan las siguientes tendencias en la exigibilidad tomando los informes desde 1994 al 2000. En 1995 se empiezan a recibir acciones populares y tutelas principalmente con temas sobre contaminación ambiental, rellenos sanitarios, salubridad pública y espacio público.

En 1996 aumenta el número de acciones en defensa del derecho al ambiente sano, se pasa de 337 a 611 en ese año, se inicia el fortalecimiento de los mecanismos de participación a través de seminarios con sectores específicos. Se empiezan a ver los primeros inconvenientes para la aplicabilidad de tutelas y acciones populares ya que algunos fallos favorables no se cumplen o pasan varios años sin que se les dé viabilidad. Inicia también la Defensoría demandas de inconstitucionalidad a decretos lesivos como el 1753 de 1994 reformado por el decreto 1728/02 de licencias ambientales y el referente al Acuerdo de Basilea respecto a desechos tóxicos, se convocan audiencias públicas ambientales entre las que destacamos la de los indígenas Wayúu, Emberá, las de las plantas de tratamiento del Río Bogotá, las del bloque Samoré con el caso de los U'wa, los agroquímicos peligrosos para las fumigaciones, se incrementa la recepción de quejas en torno a la voladura de oleoductos y se inicia una investigación del impacto armado en el país.

En 1997 en el Quinto Informe anual se siguen recibiendo quejas de vulneración a los derechos colectivos y del ambiente. Aproximadamente 200 casos se trataron así: contaminación de aguas 80, malos manejos ambientales 70, alteración de la biodiversidad 40, alteración del suelo 20, contaminación del aire 20, alteración de ecosistemas 20, malos manejos de residuos sólidos 13. Se siguieron haciendo audiencias públicas entre las que se destacan la explotación aurífera del río Saldaña y la desviación del río Guarín Hidromiel (Caldas). Como actividades de intervención podemos destacar la tutela en el caso Uwa-Oxy, la demanda de nulidad del Decreto 883 de 1997 sobre suspensión de licencias ambientales; el seguimiento en el Congreso del proyecto de acciones populares, se continúa con las actividades de promoción y divulgación

y las actividades de control, entre otros, las afectaciones del glifosato, la emergencia de Chingaza en Bogotá y la modificación ambiental al proyecto Urrá.

En 1998, según la Defensoría aparecen casos nuevos de los que se atienden tutelas y acciones populares como el caso de petrolera OXY en los esteros del Lipa en Arauca, la GHK en Guaduas, los derrames de Petroecuador en Nariño y la transferencia de regalías. Se sigue atendiendo la fumigación con glifosato, el Inazapir y el *tebuthiuron*, se acompañan los acuerdos de los campesinos marchistas del Sur del país; además, en cuanto a diversidad se reciben tutelas sobre acceso a recursos genéticos. En Bogotá la Avenida Longitudinal del Occidente ALO, la Segunda pista del Aeropuerto el Dorado, el Embalse del Muña, el Relleno de doña Juana. La defensa del derecho a un ambiente sano ha estado ligada a la prestación de servicios públicos adecuados y a los derechos de los consumidores.

En el séptimo informe publicado en el año 2000 se sintetizan y se amplía la información de todas las acciones jurídicas y el informe sobre su estado; aparte de los casos mencionados anteriormente podemos agregar los incendios forestales, el del Río Tunjuelito, carbones de Santa Marta y una actuación importante frente al manejo de las tarifas de los servicios públicos y su privatización. En cuanto a las acciones jurídicas destacamos las relacionadas con Urrá, Aerocivil y una acción popular de los habitantes de Bogotá por la tala indiscriminada de árboles. Al final, la Defensoría hace advertencia sobre su recorte presupuestal limitando su accionar, no se cuenta con suficientes recursos para realizar pruebas que acompañen acciones populares. Cabe advertir sobre la posible “fusión” o recorte (desaparición) propuesta por el gobierno.

Estas acciones de exigibilidad jurídica se han enmarcado dentro de un gran proceso de los movimientos sociales que incorpora la difusión y comunicación, movilizaciones locales y nacionales, presión ante entes políticos como el Congreso, tomas de entidades como el Ministerio del Medio ambiente, invasión de tierras y una serie de actividades que han posibilitado en algunos casos alcanzar algunas reivindicaciones mínimas para los sectores sociales, aun cuando en otras el interés económico y la represión gubernamental han primado sobre la defensa de los derechos colectivos y ambientales. Es importante destacar que algunas de estas acciones se han realizado en el ámbito local y otras han contado con apoyo nacional, en la mayoría de ellas han participado sectores Indígenas, Campesinos, Cívicos, Ambientalistas y Jóvenes.

## **Ambientalizar los derechos económicos, sociales y culturales**

La clasificación de los derechos humanos desde el punto de vista generacional permite comprenderlos en sus diferentes expresiones y entender el momento histórico en el cual surgen; sin embargo, tanto en la comprensión de los mismos como en su exigencia debe

tenerse en cuenta el carácter interdependiente de los derechos humanos y la indivisibilidad de los mismos. Es decir el derecho a la vida implica no solo la relación con las libertades políticas sino que se relaciona con la calidad de vida donde entran consideraciones económicas, culturales y ambientales. De la misma manera, el derecho a la alimentación se relaciona con el derecho a la tierra, con el derecho a un ambiente sano y demás derechos humanos.

Es conveniente antes de seguir avanzando, precisar que los derechos de solidaridad, entre los que se encuentra el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, son derechos de síntesis, es decir su conceptualización y realización implica tener que partir de un enfoque globalizador, en el que necesariamente tienen que tener vigencia todos los demás derechos humanos en una suerte de interdependencia vital. Esta estrecha vinculación se expresa en la siguiente frase: sin democracia no puede haber paz duradera, sin paz no puede haber desarrollo y sin ambiente sano no puede haber desarrollo sostenible. Por lo tanto sin democracia, paz, ambiente sano y desarrollo sostenible, no puede darse el respeto y la existencia verdadera de los derechos humanos<sup>13</sup>.

El derecho a un ambiente sano incorpora en las relaciones sociedad-naturaleza una nueva condición que se materializa en un nuevo contrato social en relación con la preservación ecosistémica que se coloca más allá del antropocentrismo y las relaciones de dominación que se instauró con la civilización occidental; la preservación natural adquiere diferentes connotaciones según el enfoque político desde donde se aborde; para el ultraconservacionismo cualquier intrusión de los seres humanos en los ecosistema es negativo y devastador; para otros sectores del ambientalismo la conservación debe realizarse con aquellas comunidades que poseen experiencia y manejo adecuado de los recursos naturales. El incumplimiento de estas obligaciones contractuales afecta tanto al ambiente natural como a la sociedad en sí misma. Al garantizar el derecho a un ambiente sano estamos abordando de manera directa los demás derechos de primera y segunda generación; en la medida en que aquel es condición *sine quanon* para el cumplimiento de la totalidad de los derechos humanos.

La construcción de agendas de exigibilidad de los derechos humanos económicos sociales y culturales deben diseñarse con una visión holística que integre elementos sociales y naturales; el componente ambiental debe ser un elemento constitutivo de cada uno de los derechos humanos. La reivindicación del derecho a la tierra debe trascender consideraciones económicas, implica tener en cuenta consideraciones ambientales en el uso de la misma, consideraciones que deben visualizar el modelo de desarrollo que además de mejorar la calidad de vida en términos económicos contrarreste los impactos ambientales negativos que en el futuro incidirán en la calidad ambiental. La función ecológica de la tierra o de la propiedad urbana y rural es un requisito fundamental en la perspectiva de contrarrestar impactos ambientales negativos y realizar procesos productivos con criterios ambientales.

---

<sup>13</sup> LOZANO F. Raúl. "El derecho Humano al medio ambiente: implicaciones de su reconocimiento". En *Derecho y medio ambiente*. Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, FESCOL, CEREC. Bogotá Noviembre de 1992.

El derecho a la educación debe incorporar de manera transversal el componente ambiental de forma interdisciplinaria en el currículum, superando la visión exclusivamente biologicista de lo ambiental desarrollado por las ciencias naturales y el componente antropocentrista de las ciencias sociales que presenta los ecosistemas como escenarios de desarrollo humano sin profundizar en su transformación y en el impacto de lo ecosistémico sobre lo social y cultural. En sus inicios los contenidos de la educación en general han incorporado la dimensión ambiental como un componente adicional de los currículums, desconociendo el carácter transversal de la dimensión ambiental en la educación; posteriormente se crearon los Praes (programas ambientales escolares) que intentan superar las tendencias biologicistas. Sin embargo aún predomina en la educación ambiental la visión exclusivamente romántica del ambientalismo como aquella preocupación por la fauna, la flora y ciertos problemas de contaminación a lo cual se dedican los interesados en estos problemas. La reivindicación por el derecho a la educación debe interpelar por el tipo de educación y el papel que juega el ambiente en un nuevo marco curricular.

La violación del derecho a un ambiente sano propicia la violación de los demás derechos económicos sociales y culturales y los derechos civiles y políticos; es insuficiente reivindicar el derecho al trabajo si este no realiza en óptimas condiciones ambientales que permitan el bienestar de los trabajadores, o es insuficiente reivindicar el derecho a la vivienda si no se cumple con requerimientos ambientales; visto desde una perspectiva ambiental el conflicto interno armado colombiano tiene que ver con la lucha por las tierras ecológicamente más productivas para la economía convencional. En África, los procesos de desertización, producto de un estilo de desarrollo inapropiado, con sus consecuencias sociales como (la pobreza) y ambientales (como la disminución del recurso hídrico) han contribuido a profundizar los conflictos armados de carácter etnopolítico en la región. En Colombia, la ausencia de una reforma agraria que tenga en cuenta el componente ambiental, complementada con la política de fumigaciones como estrategia de guerra, provoca además de desplazamiento forzado violación de los derechos ambientales, del derecho a la alimentación, y en muchos casos violación de las libertades políticas mínimas; la exigibilidad que hace el campesinado respecto a la necesidad de acabar con la política de fumigaciones es tratada de forma represiva por el estado colombiano a través de políticas como el Plan Colombia.

La Corte Constitucional en algunas de sus sentencias afirma la teoría de la conexidad entre uno y otro derecho, por lo tanto, enmarcarlo en los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales podría considerarse como una camisa de fuerza ideológica a la que no nos creemos obligados. La clasificación de primera, de segunda o de tercera solo nos indica que en la evolución de la especie no nos habíamos preocupado por la degradación de la naturaleza, y ahora que están prendidas todas las alarmas globales por el peligro en que nos encontramos,



generamos un derecho fundamental para poder sobrevivir. Creemos pues que el mejor camino para exigirlos es considerarlos con certeza un derecho fundamental, además de ser integral y estar en conexidad con los demás derechos. A nivel internacional en el Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales-Pidesc que entró en vigor el 3 de enero de 1976, en el artículo 12 numeral b, se refiere al mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del ambiente. A pesar de la existencia de Acuerdos internacionales sobre los derechos ambientales existe el debate respecto a si son o no derechos.

La primera discusión sobre los derechos ambientales afirma la necesidad de precisar si son o no, derechos. Para la gran mayoría de la doctrina que parte de una visión restrictiva, más que derechos son principios y obligaciones a cargo del Estado y a lo más, son intereses difusos. Por otra parte, un pequeño grupo considera que estas exigencias e intereses son verdaderos derechos consagrados en variados textos internacionales de diverso alcance, así como exigibles ya en la mayoría de las legislaciones del mundo, a pesar de no contar con los instrumentos adecuados para su garantía y protección. Aún dentro de aquellos que no aceptan que los derechos ambientales sean derechos colectivos sino solamente principios o normas programáticas, subsiste la distinción por el carácter y la exigibilidad de estos principios. Por ejemplo, para Rodas Monsalve, las normas programáticas, si bien señalan las competencias y actuaciones del Estado no determinan de manera inequívoca la actuación de los organismos públicos otorgándoles un amplio margen de intervención, pero no obstante ser incompletas, no por ello dejan de ser vinculantes y de ofrecer protección al valor guía sobre el que se construyen. Estas normas pueden adquirir la condición de normas finales, en cuanto prescriben la persecución de un fin o declaran un valor, sin especificar los medios con los cuales cumplir los objetivos o las situaciones en las que el valor debe ser realizado<sup>14</sup>.

Los movimientos sociales desde la década de los 80s de forma empírica o por problemáticas específicas han abordado el componente ambiental en algunos de sus conflictos con el Estado. Sin embargo, esta incorporación se ha realizado de forma local y parcial; es débil la inclusión del componente ambiental desde los trabajadores que adelantan luchas gremiales, desde este sector el mayor acercamiento se ha desarrollado desde la exigencia por mejorar las condiciones del ambiente laboral al interior de los lugares de trabajo; sin embargo existen muy pocas experiencias donde las organizaciones sindicales articulen exigencias para controlar o mitigar impactos ambientales en la etapa de extracción y producción de materiales utilizados en el proceso productivo. En el movimiento campesino se combinan las exigencias gremiales con reivindicaciones de carácter ambiental como las relacionadas con la denuncia sobre la política de fumigaciones. En el movimiento estudiantil y el sector universitario en general existe una gran diversidad de organizaciones estudiantiles dedicadas a luchar contra la privatización de la educación, en lo específicamente ambiental aparecen un gran número de iniciativas en las

---

<sup>14</sup> MESA CUADROS, Gregorio. 2001. "Ambiente y derechos: tendencias actuales en ética, política y derechos ambientales". Madrid. Universidad Carlos III de Madrid, España. Tesina de Doctorado.

cuales encontramos desde grupos de trabajo dedicados al debate académico ambiental hasta organizaciones y grupos de trabajo dedicadas al apoyo a comunidades afectadas por problemáticas ambientales. Uno de los movimientos sociales donde el componente ambiental ha sido incorporado con gran presencia ha sido el movimiento indígena.

Acciones más puntuales en torno a lo ambiental han sido realizadas por los movimientos indígenas a través de mecanismos legales, como, las demandas y procesos legales lideradas por los Embera-Katio desde 1993, las tutelas y las audiencias públicas presentadas por los U'wa; y el cabildeo ante organizaciones nacionales e internacionales realizado por diversos miembros de organizaciones nacionales y regionales. Así mismo, han liderado manifestaciones directas, como, la paralización de la construcción de la carretera Panamericana por los embera en 1992, el bloqueo de la carretera hacia Buenaventura por los Emberá-Chamí, Páez y Wounan en abril del 2000, la ocupación de Pueblo Rico (Risaralda) por Emberá-Chamí y Katíos en marzo del 2000, la ocupación de oficinas del Estado por parte de los Wayúu en 1995 y los Emberá-Katio en 1999, al igual que la movilización nacional en torno a los U'wa y Emberá-Katio el pasado 4 de abril del 2000 con 5.000 delegados de 48 grupos étnicos.

Las denuncias en torno a lo ambiental también han sido expresadas en vetos a los programas de investigación antropológica, biológica y genética<sup>15</sup>. Las acciones de los movimientos indígenas en torno a lo ambiental no se pueden desligar de los territorios indígenas, los cuales son presentados como figuras de defensa de la biodiversidad y los ecosistemas. De hecho, varios pueblos indígenas están planteando diversas propuestas alternativas en torno al manejo de sus territorios y de la biodiversidad a través de sus planes de vida, los cuales plantean su visión de futuro y desarrollo acorde con sus necesidades y prácticas culturales. Por lo tanto, la política cultural y ambiental de los movimientos indígenas propone como vital para la conservación y protección de la biodiversidad, el reconocimiento de la propiedad de los territorios indígenas y la garantía de que los resguardos puedan asumir su función ecológica, a la vez que los indígenas puedan ejercer sus funciones como autoridades ambientales en sus territorios, articulando así sus propuestas con las políticas nacionales de desarrollo sostenible<sup>16</sup>.

## **Derechos ambientales en la globalización y agenda para la exigibilidad**

En este apartado sintetizamos algunos elementos de interrelación entre la globalización y el ambiente, los cuales a su vez son los aspecto globales que proponemos se tomen como punto de partida en la elaboración de la Agenda del movimiento ambientalista. Estos temas de Agenda, al tiempo se inscriben en el contexto de la exigibilidad de los derechos ambientales.

---

<sup>15</sup> Caso concreto, la declaración realizada en 1996 por la ONIC y diversas organizaciones indígenas en contra de los programas de investigación y toma de muestras sobre información genética humana realizados por el Instituto de Genética de la Universidad Javeriana. Por otro lado, Coica logró la revocación de la patente del yagé, la cual había sido otorgada a un investigador norteamericano.

<sup>16</sup> ULLOA, Astrid. "El Nativo ecológico". Mimeo. Bogota 2003. Pag 7.

La globalización de lo humano, es decir la aprehensión de la socialización del espacio planetario, es pues ya un proceso en plena consolidación que obliga a repensarlo todo: política, economía, cultura, diplomacia, educación, estilos de vida etc. La conjunción de estos eventos ha ido paulatinamente generando la idea (todavía incipiente) de una categoría superior, y en cierta forma metasocial y suprahistórica: la de especie. La cabal adquisición de estado de conciencia conforma un hecho contradictorio. Por un lado, involucra un retorno a la situación primigenia en la que los seres humanos todavía social y culturalmente indiferenciados, desprovistos aún de lenguaje, solo lograban distinguirse del resto de los organismos vivos por sus rasgos biológicos. Por el otro, conforma un verdadero alumbramiento en tanto que por primera vez, los seres humanos se encuentran e identifican con su generalidad, más allá de sus particularidades de nacionalidad, clase, religión, cultura e ideología. Este fenómeno está surgiendo como consecuencia tanto de los procesos de globalización de lo humano, como de la amenaza, consecuencia contradictoria de lo anterior, que se cierne a través de la crisis ambiental del planeta<sup>17</sup>.

Desde el punto de vista económico, la globalización se erige como el mayor obstáculo para el reconocimiento de los derechos ambientales, a pesar de la existencia de una base jurídica nacional para su protección; sin embargo estos mecanismos en muchos casos no contrarrestan los intereses económicos, por el contrario le otorgan legitimidad a proyectos de desarrollo que atentan contra la naturaleza y los derechos de las comunidades. De tal suerte, que a pesar de la conciencia como especie que surge de la globalización y la crisis planetaria, la exigibilidad de los derechos ambientales recae en los grupos más vulnerables desde el punto de vista social y ambiental que se inscriben en la búsqueda de una justicia social y ambiental planetaria.

A continuación vamos a mencionar algunos de los impactos negativos de la globalización económica inadecuada en lo ambiental desde los cuales es posible construir agenda intersectorial. 1) Control monopólico alimentario y medicinal a través de la privatización de los recursos genéticos. 2) Introducción de organismos modificados genéticamente con sus impactos negativos. 3) Deterioro de la base ecosistémica y cultural por construcción de megaproyectos de petróleo, gas, carbón y obras de infraestructura. 4) Deterioro de los bosques del país, ocasionado por colonización, megaproyectos, plantaciones forestales, explotación maderera incontrolada y acelerada, entre otros. 5) Crecimiento urbano acelerado e incontrolado con sus correspondientes impactos ambientales negativos. 6) Disminución y deterioro de la calidad del agua debido a deforestación, contaminación industrial, ausencia de mecanismos de control. 7) Pérdida de la seguridad y soberanía alimentaria. 8) Fragmentación y debilitamiento de los movimientos sociales, incluido el ambiental

---

<sup>17</sup> TOLEDO Víctor. "Modernidad y Ecología: la nueva crisis planetaria". En *Ecología Política: cuadernos de debate internacional* N° 3. Editorial Icaria. 1990. Barcelona. Pag 24.

Estos grandes ejes se han organizado en dos matrices que se sintetizan en cuadros organizados de la siguiente manera: un primer cuadro donde se presentan: 1) Aspectos generales del problema; 2) Políticas públicas. 3) Aspectos jurídicos e internacionales. 4) Escuela de pensamiento ambiental y sectores sociales involucrados. El segundo cuadro o matriz aborda lo concerniente a: 1) La propuesta. 2) Hacia las políticas públicas. 3) Estrategia en lo Jurídico y lo internacional. 5) tareas de la escuela de pensamiento y participación de los sectores sociales en el proceso.

## **CUADRO DIAGNOSTICO**

- Aspectos generales de la problemática: En esta parte de la matriz se mencionan algunos aspectos globales a tener en cuenta para un balance o diagnóstico aun más detallado de cada uno de los ejes que aquí se proponen.
- Políticas públicas: hace referencia a la política de Estado y a los lineamientos generales del gobierno frente a cada uno de los temas. Incluye visión del problema, planes específicos, decretos y leyes y se visualiza un poco el quehacer del ambientalismo en este campo.
- Aspectos internacionales: con el desarrollo de la globalización, la interconexión de los problemas nacionales con los globales es cada vez más directa; en la mayoría de las ocasiones una política pública nacional esta supeditada a una política global, de allí que sea importante establecer la conexión entre lo local, lo nacional e internacional
- Aspectos jurídicos: hace referencia a la legislación nacional e internacional vigente en cuanto al problema a analizar, esto nos permite diagnosticar los alcances y obstáculos que coloca la ley en la exigibilidad de los derechos en situaciones específicas
- Sectores sociales y Escuela de pensamiento: aquí se establecen los sectores de mayor importancia con los cuales el sector ambientalista debe establecer un plan de acción conjunta, teniendo en cuenta que dependiendo de la problemática a abordar, existen algunos sectores con mayor relación con la problemática que otros. En cuanto a la Escuela de pensamiento buscamos establecer que avances existen desde el movimiento social respecto al tema.

## **CUADRO PROPUESTA**

- Propuesta: En esta parte se presentan algunas consideraciones generales de manera propositiva para comenzar a darle solución al problema planteado.
- Hacia las políticas publicas: Conociendo la política del gobierno se puede establecer el qué hacer en cuanto a exigibilidad, con que políticas hacia el movimiento social esta comprometido el gobierno para entrar a exigir; o que aspecto es necesario reformar sobre las políticas públicas que vayan en contravía de la participación ciudadana.
- Situación jurídica e internacional: Plantear que aspectos de la legislación podrían aprovecharse para la exigibilidad, o para proponer la reforma de alguna ley que afecte el ambiente natural y social. En lo internacional establecer qué tipo de alianzas se pueden

llevar a cabo con los demás movimientos sociales en el mundo entero y qué campañas podemos fortalecer o impulsar conjuntamente

- Escuela de pensamiento y sectores sociales: Aquí se realizan propuestas sobre temáticas a profundizar por el movimiento social y con que sectores realizarlo.
1. En cuanto a la fragmentación y debilitamiento del movimiento ambiental hay que señalar que el desmonte del Estado Benefactor con el traslado de las funciones del sector público al sector privado como parte del modelo neoliberal, juega un papel importante con la creación de las ONG, las cuales asumirán funciones del Estado y entrarán en competencia por la cooperación nacional e internacional, privilegiando la imagen institucional por encima de la construcción de la unidad del movimiento social y ambiental en general. El número de ONG ha crecido de forma considerable según lo registran las bases de datos existentes; sin embargo, la articulación como movimiento nacional ambiental es débil e incipiente, A esto fenómeno se le suma el clientelismo ambiental promovido por la institucionalidad oficial, la ausencia de una Agenda y organización a nivel nacional del movimiento ambientalista colombiano, a pesar de las experiencias adquiridas en el ámbito local e internacional por algunas organizaciones en el país. (Véase cuadro 1).
  2. La privatización de la vida como parte de la estrategia para el control monopólico alimentario y medicinal de parte de las multinacionales de la biotecnología moderna que están accediendo a los recursos de la diversidad genética y cultural de países como Colombia a través de la biopiratería y el acceso regulado a nivel gubernamental. El Convenio internacional de Biodiversidad puede interpretarse de la siguiente manera: Por un lado, impide que los recursos genéticos se conviertan en patrimonio global de la humanidad otorgando la soberanía a los Estados y reconociendo el conocimiento tradicional incorporado a la diversidad genética por las comunidades ancestrales, impidiendo la explotación indiscriminada de las empresas multinacionales a través de la biopiratería. De otra parte, al firmarse el Convenio se acepta el acceso regulado a los recursos genéticos con sus conocimientos asociados profundizándose la dependencia alimentaria al importar los productos manufacturados obtenidos a partir de la biodiversidad de los países tropicales. Ante esta situación que impone la globalización, la pregunta para los ambientalistas y, en general para el movimiento social, es cuál es nuestro planteamiento frente a la soberanía y seguridad alimentarias para contrarrestar el aumento de la dependencia a este nivel?. De lo que aquí se plantea se derivarán una serie de políticas para abordar en la Agenda de exigibilidad (Véase cuadro 2).
  3. Introducción de organismos modificados genéticamente que deterioran la seguridad y soberanía alimentaria. Si bien la globalización como tal no es un fenómeno nuevo existen algunas características propias en cada periodo histórico, una de ellas en el contexto actual, es el desarrollo de la informática, la robótica, las telecomunicaciones y la biotecnología

moderna, esta última está controlada por las multinacionales de la biotecnología moderna con el objetivo de invadir los mercados con productos transgénicos alimentarios o farmacéuticos. En Colombia se ha permitido la introducción de OGM como el clavel azul y el algodón Bt y se conoce de más solicitudes de introducción de otros OGM. De otra parte, por concepto de asistencia humanitaria norteamericana representada en alimentos, se ha comprobado que la mayoría de los países latinoamericanos han introducido productos transgénicos sin ninguna revisión y al parecer sin conocimiento de los gobiernos de la región al respecto. Estos transgénicos como la soya son usados en los jardines infantiles del Instituto de Bienestar Familiar. Respecto a esta temática en el cuadro se sintetiza de manera general algunos del aspecto más sobresalientes y se proponen algunas líneas generales de acción del movimiento social al respecto (Véase cuadro 3).

4. El deterioro ecosistémico y cultural guarda directa relación con el interés por articular la economía nacional a la globalización económica, a través de megaproyectos de petróleo, gas, carbón, y obras de infraestructura como carreteras e hidroeléctricas. Como se observa en la división internacional del trabajo la brecha entre países del Norte y países del Sur se ha ampliado provocando en muchos casos la reprimarización de la economía de los países pobres y, por ende, una mayor presión sobre los recursos naturales. Este proceso de reprimarización a su vez repercute en un creciente interés por la explotación acelerada de recursos naturales renovables y no renovables; en algunos casos mediante megaproyectos no obstante la obsolescencia técnica y ambiental comprobada de algunos de ellos, como las hidroeléctricas. La implementación de este proceso ha sido posible por el debilitamiento de la estructura legal ambiental que se evidencia en el intento de desmonte y la modificación de la política de licencias ambientales; en el debilitamiento de los instrumentos de participación ciudadana como las consultas ambientales; y en propuestas como el nuevo código minero que desconocen consideraciones ambientales y de derechos humanos (Véase cuadro 4).

Estos megaproyectos se llevan a cabo en zonas de conflicto interno armado y en estrecho vínculo con la clase política local y nacional en alianza con intereses transnacionales; estos megaproyectos además de violaciones a los derechos humanos ambientales conllevan la violación de derechos humanos económicos, sociales y culturales y de derechos civiles y políticos como ha acontecido en varias zonas del país. Al igual que en el caso de la diversidad biológica y cultural, la exigibilidad debe estar antecedida de un planteamiento de política ambiental general respecto a esta problemática, para luego trazar acciones de tipo educativo, legal y de movilización nacional e internacional.

- 5) El deterioro de los bosques tropicales por la explotación maderera incontrolada y acelerada para el mercado interno. La introducción de plantaciones forestales comerciales en el país, la construcción de megaproyectos, el crecimiento de los cultivos ilícitos, entre

otros han acelerado la deforestación en el país. A nivel internacional solo se cuenta con una declaración de principios en cuanto a manejo de los bosques. El interés de los países del Norte en convertir a los bosques en patrimonio de la humanidad y así debilitar la soberanía de los países tropicales, ha impedido la firma de cualquier acuerdo jurídicamente vinculante. Debemos trazar una política que reconozca el papel que cumplen los pueblos del bosque en su preservación y la importancia que tienen para el país en el orden ecológico, económico, social y ambiental (Véase cuadro 5).

6. Con la globalización y la guerra en el país. Los impactos ambientales sobre las ciudades han aumentado. La política de apertura económica ha debilitado el campo desplazando un gran número de población hacia ciudades donde crece la apropiación por la tierra y aumenta la contaminación y el deterioro. En las ciudades se consumen gran parte de los recursos naturales y productos de la sociedad del consumo incrementando la contaminación. Algunas organizaciones sociales y ambientales han liderado actividades en torno al tema urbano a nivel local. Sin embargo, como movimiento social no existe una agenda para la exigibilidad en las ciudades a pesar de la importancia que deberían tener para los ambientalistas (Véase cuadro 6).
7. Disminución y el deterioro de la calidad del agua: a pesar de la riqueza hídrica del país cada día la deforestación, los megaproyectos, las practicas de monocultivo y la contaminación industrial, el recurso hídrico ha disminuido en cantidad y en calidad. La mayor parte de los acueductos del país no cuentan con plantas de tratamiento adecuadas y se prevé la privatización de los ríos para lo cual cursa un proyecto de ley en el congreso respecto al río Meta. (Véase cuadro 7).
8. Deterioro de la soberanía y seguridad alimentaria. Con la globalización el sector agrícola se ha deteriorado por la aplicación del modelo aperturista a ultranza, el desmonte de los subsidios al sector agrícola, el fomento a la revolución verde, el desarrollo de los productos de la biotecnología moderna, la política de fumigaciones, los megaproyectos y la disminución de la seguridad alimentaria, los cultivos ilícitos, la ausencia de reforma agraria, el cultivo de grandes plantaciones, el mantenimiento de practicas de monocultivo. Es imprescindible trazar una campaña nacional e internacional que plantee desde los movimientos sociales las bases para recobrar la seguridad y soberanía alimentaria (Véase cuadro 8).

Las líneas generales presentadas en las matrices anteriores deben acompañarse de una gran movilización social que no solo incluya las acciones jurídicas como parte de la exigibilidad sino que sean un componente donde se integren: divulgación y comunicación, vinculación intersectorial en los temas, actividades simbólicas, desarrollo de propuestas y actividades alternativas de recuperación, marchas, exigibilidad y control a las políticas publicas y acciones legales debidamente respaldadas.

CUADRO 1.

FRAGMENTACIÓN DEL MOVIMIENTO AMBIENTALISTA

VISIÓN GENERAL: SITUACIÓN ACTUAL DEL MOVIMIENTO	POLÍTICAS PÚBLICAS	SITUACIÓN JURÍDICA E INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO Y SECTORES SOCIALES
<p><b>FORTALEZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Más de 20 años de presencia de actividades en el país.</li> <li>Experiencias locales y regionales muy valiosas en diversas áreas como la educación ambiental, agroecología, manejo de microcuencas, derecho ambiental entre otras.</li> <li>Construcción de una actitud política de rechazo al modelo de desarrollo a través de acción y movilización.</li> <li>Establecimiento de redes de trabajo con el ambientalismo internacional a nivel de algunas entidades en áreas como biodiversidad, transgénicos, impactos de la industria petrolera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ambientalistas son freno al desarrollo. Son subversivos porque obstruyen los proyectos de desarrollo del país.</li> <li>El gobierno promueve la imagen del ambientalismo como conservacionismo y purismo ecologista.</li> <li>Los ambientalistas como promotores de la versión apocalíptica de la realidad.</li> <li>Utopistas.</li> <li>Promoción de veedores sobre los proyectos de desarrollo.</li> <li>Existen algunos actores institucionales conscientes que son un apoyo para concertar la exigibilidad en algunas áreas.</li> <li>Promoción del clientelismo ecológico apoyado en la creación o fortalecimiento de algunas ONG para tales fines.</li> <li>Existe una constitución nacional verde y una amplia legislación para la exigibilidad. Aunque en muchas ocasiones predominan los intereses económicos por encima de los derechos humanos colecti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El intercambio como movimiento ambiental nacional con los demás movimientos ambientales del mundo es débil, se encuentra en manos de instituciones a nivel particular pero es inexistente como movimiento social unificado.</li> <li>El intercambio se presenta desde organizaciones sobre temas determinados.</li> <li>El intercambio se presenta entre organizaciones con imagen institucional fuerte gracias a recursos económicos y contactos internacionales.</li> <li>Inexistencia de nexos como movimiento ambiental con campañas internacionales sobre: megaproyectos, transgénicos, diversidad biológica, sobre sector financiero, deuda ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faltan debates permanentes como movimiento social sobre: corrientes del ambientalismo, filosofía ambiental, educación ambiental.</li> <li>Debates no sistematizados de las experiencias del movimiento ambiental a nivel de prácticas locales y luchas nacionales.</li> <li>Ausencia de socialización sobre investigaciones y temas ambientales realizados por instituciones.</li> <li>Ausencia de publicaciones como movimiento ambiental respecto a temas del orden local, nacional e internacional.</li> <li>La transversalidad de la dimensión ambiental implica un trabajo con todos los sectores sociales: estudiantes, académicos, campesinos, indígenas, trabajadores, afrodescendientes, LGBTI.</li> <li>Sin embargo, algunos temas interesan en mayor medida a un sector que a otro.</li> </ul>
<p><b>DEBILIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dispersión y atomización.</li> <li>Localismo</li> <li>Debilitamiento por la visión exclusivamente de ONGs.</li> <li>Intereses particulares sin conexión con intereses nacionales del movimiento.</li> <li>Ausencia de nuevos liderazgos</li> <li>Falta de sentido de pertenencia como movimiento.</li> <li>Ausencia de agenda de acción nacional concertada a nivel nacional e internacional.</li> <li>Escepticismo y desconfianza frente a lo organizativo nacional.</li> <li>Falta de liderazgo frente a la construcción de movimiento ambiental Nacional.</li> <li>Pugnas institucionales por recurso financieros y presencias nacional e internacional entre algunas de las organizaciones.</li> <li>Falta de debates sobre las tendencias del ambientalismo para ubicar puntos de convergencia y divergencia.</li> <li>Interrelación local con algunos movimientos sociales, pero ausencia de una estrategia nacional al respecto.</li> </ul>			



CUADRO 1.1  
PROPUESTA. CONSOLIDACIÓN DEL MOVIMIENTO AMBIENTALISTA COLOMBIANO

PROPUESTAS	HACIA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	ESTRATEGIA INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO Y SECTORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la propuesta de consolidar el movimiento ambiental a nivel nacional.</li> <li>Promover la identidad como movimiento ambiental.</li> <li>Estructurar un plan de acción regional y nacional de forma colectiva.</li> <li>Fomentar la relación con los demás movimientos sociales</li> <li>Renovación generacional a través de la formación de nuevos liderazgos.</li> <li>Superar el aislacionismo de la situación nacional e internacional</li> <li>Apoyar las formas organizativas democráticas del movimiento.</li> <li>Definir una estrategia de alianzas con los diferentes sectores del movimiento social en torno a una Agenda para la exigibilidad de los derechos.</li> <li>Establecer una relación crítica y respetuosa entre Ecofondo y el movimiento ambiental.</li> <li>Conformar un Comité de apoyo jurídico a las acciones nacionales e internacionales.</li> <li>Capacitarse en el uso de los instrumentos de participación ciudadana.</li> <li>Exigir la reglamentación de las consultas ambientales. Exigir la Derogatoria del decreto 1320</li> <li>Exigir que los convenios ambientales primen sobre los comerciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proponer nuevos modelos de desarrollo.</li> <li>Plantear una imagen propositiva del ambientalismo.</li> <li>Definir la estrategia de interlocución frente a las instituciones del SINIA.</li> <li>Participar como sector ambientalista en las negociaciones de paz con los actores armados.</li> <li>Promover el control social ambiental frente a las actuaciones del estado.</li> <li>Establecer alianzas con actores institucionales proclives a las posiciones del movimiento social.</li> <li>Construir una fuera alianza intersectorial e internacional frente a la política de recorte del estado en lo ambiental, de supresión de licencias, de señalamiento etc.</li> <li>Promover una campaña de presencia y pensamiento crítico hacia la sociedad desde los medios de comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ligarse y apoyar las campañas internacionales sobre deuda ambiental, megaproyectos, defensa de la biodiversidad</li> <li>Establecer nexos como movimiento ambientalista colombiano y social con otros movimientos a nivel internacional.</li> <li>Impulsar la agenda del movimiento ambientalista colombiano y buscar su apoyo a nivel internacional.</li> <li>Fortalecer la Alianza social y ambiental desde el Sur.</li> <li>Llevar a cabo un seguimiento permanente a las negociaciones internacionales relacionadas con lo ambiental.</li> <li>Promover la creación de un organismo ambiental supranacional que obligue a los Estados a cumplir los Convenios Ambientales.</li> <li>Responsabilizarnos con los movimientos sociales con nuestro aporte ambiental en la lucha contra las políticas de la OMC, el FMI, el BM, el ALCA y el BID como organismo y acuerdos responsables de naturaleza y comunidades en los pueblos del Sur.</li> <li>Apoyar el Foro social mundial organizado anualmente en Portoalegre el capítulo Colombia y el capítulo Continental</li> <li>Buscar apoyo internacional para seguimiento a las denuncias del gobierno contra los ambientalistas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar debate y sistematización permanentes en torno a: <ul style="list-style-type: none"> <li>Modelos de desarrollo</li> <li>Filosofía ambiental</li> <li>Educación Ambiental</li> <li>Conflictos Ambientales</li> <li>Multilateralismo ambiental.</li> <li>Derechos humanos colectivos y a ambientales.</li> <li>Megaproyectos.</li> <li>Ciudad y ambiente.</li> <li>Ecosistemas costeros.</li> <li>Conflicto interno armado.</li> </ul> </li> </ul> <p>Realizar publicaciones permanentes que pueden ir desde periódicos electrónicos, hasta libros o revistas del movimiento ambientalista.</p> <p>Llevar a cabo debates permanentes con los demás movimientos sociales para articular algunos puntos de Agenda.</p>

CUADRO 2.  
ASPECTOS GENERALES SOBRE PRIVATIZACIÓN DE LA VIDA

DIAGNÓSTICO	POLÍTICAS PÚBLICAS	INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO Y SECTORES SOCIALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• País rico en diversidad biológica y cultural.</li> <li>• Apropiación de la biodiversidad por parte de las multinacionales para el mercadeo de la naturaleza.</li> <li>• Existencia de solicitudes de acceso y creación de normas para acceso recursos genéticos.</li> <li>• Patentamiento de especies originarias del país.</li> <li>• Biopiratería de recursos genéticos de fauna, flora y seres humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatización para resolver problemas de salud y nutrición.</li> <li>• Progresivo desmantelamiento de las políticas de protección de la biodiversidad.</li> <li>• Promoción de megaproyectos en zonas que afectan la biodiversidad.</li> <li>• Recursos muy insuficientes para el manejo de áreas biodiversas.</li> <li>• Desplazamiento de comunidades de zonas biodiversas por la apertura económica y por la guerra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control monopolístico de las multinacionales.</li> <li>• Denuncia de organizaciones sociales.</li> <li>• Acuerdos sobre protección de obtentores vegetales.</li> <li>• Financiación para la protección de la biodiversidad controlada por el Banco Mundial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio sobre la diversidad.</li> <li>• Generar una pedagogía sobre el uso alternativo de la biodiversidad en el país.</li> <li>• Escasez de programas educativos con relación a la diversidad.</li> <li>• Se carece de articulación entre el sector indígena, campesino y académicos respecto a la exigibilidad en esta área.</li> <li>• Se realizan pronunciamientos y acciones por sector.</li> </ul>
<hr/> <b>JURÍDICO</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio sobre Diversidad biológica</li> <li>• Decisión Andina 391 que reglamenta el acceso a los recursos genéticos para los países del Pacto Andino.</li> <li>• Se está creando la normatividad para aumentar el acceso a los recursos genéticos.</li> <li>• La Organización Mundial del Comercio y el Parlamento Europeo aprueban el patentamiento de la vida.</li> </ul>			

CUADRO 2.1

PROPUESTA FRENTE A PRIVATIZACIÓN DE LA VIDA

PROPUESTAS	HACIA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	ESTRATEGIA INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO AMBIENTAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo de la biodiversidad por parte de comunidades locales como elemento central para la seguridad y soberanía alimentaria.</li> <li>• Oposición al patentamiento de la vida.</li> <li>• Crear estrategias para el conocimiento de la diversidad natural por parte de comunidades locales y conocimiento de la diversidad cultural y manejo de la diversidad y cultural del país en general (Bancos de semillas etc.).</li> <li>• Control territorial comunitario y externo y de los recursos naturales por parte de las comunidades.</li> <li>• Promover mecanismos de control interno frente a los proyectos de bioprospección y la biopiratería.</li> <li>• Establecer mecanismos de alerta a través de información sobre empresas que hacen solicitud de acceso a los recursos genéticos y biopiratería.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover modelos de desarrollo alternativo con un manejo sostenible con todos los sectores sociales.</li> <li>• Validar el conocimiento tradicional frente y las estrategias de apropiación uso y manejo del territorio de las comunidades.</li> <li>• Fomentar la conservación in situ en contravía a la exsitu como valoración del conocimiento y forma de conservación tradicionales.</li> <li>• Promover campañas para el conocimiento de la biodiversidad a nivel local y nacional.</li> <li>• Evaluación, seguimiento y participación en los planes de ordenamiento territorial, local regional y nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer alianzas con organizaciones sociales y ambientales (como RAFI) dedicadas a evitar y controlar el patentamiento de la vida.</li> <li>• Promover investigación para el uso alternativo de la biodiversidad.</li> <li>• Definir una agenda de defensa y aprovechamiento local de la Amazonia con los países andinos frente a la pretendida declaración del patrimonio de la humanidad.</li> <li>• Establecer una posición frente a la política de privatización del aire a través de la privatización de los sumideros de carbono.</li> <li>• Oponerse a proyectos militares en zonas biodiversas y que son punta de lanza de su apropiación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este es un tema que convoca el interés del campesinado, los afrocolombianos, los indígenas y las mujeres por los impactos que esto conlleva para la seguridad y soberanía alimentaria y el deterioro de las culturas ancestrales.</li> <li>• Creación de puntos de convergencia y unidad entre los sectores mencionados para su exigibilidad.</li> </ul>
<p><b>ESTRATEGIA JURÍDICA</b></p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la revisión de los convenios suscritos en el marco de la OMC.</li> <li>• Establecer un seguimiento y posible modificación hacia los convenios internacionales, Campaña Mundial contra la Organización Mundial del Comercio y la promovida por el Parlamento Europeo sobre el patentamiento de la vida.</li> <li>• Defensa de los derechos al territorio y a la biodiversidad de los Pueblos indígenas.</li> <li>• Obtener información sobre el tratamiento de los derechos colectivos en el proceso de bioprospección.</li> </ul>			

CUADRO 3.  
ASPECTOS GENERALES SOBRE IMPACTOS DE ORGANISMOS MODIFICADOS GENÉTICAMENTE.

DIAGNÓSTICO	POLÍTICAS PÚBLICAS	INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO Y SECTORES SOCIALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Control monopolístico de las multinacionales de la biotecnología moderna de los recursos genéticos.</li> <li>Profundización de la dependencia alimentaria y medicinal.</li> <li>Introducción regulada y desregulada de organismos modificados genéticamente.</li> <li>Desestímulo a la economía campesina tradicional.</li> <li>Deterioro de la diversidad Biológica y cultural.</li> <li>Inexistencia de etiquetado de OVMs.</li> <li>Profundización de prácticas de monocultivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Según el Estado el desarrollo de OVMs permite acabar con el hambre y problemas de salud.</li> <li>Permiso para la introducción de OGMs: cíavel azul y algodón Bt.</li> <li>Declaración del gobierno acerca de la entrada de Colombia en la era de los transgénicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introducción en América Latina de OGMs por concepto de asistencia humanitaria en los jardines infantiles del bienestar familiar.</li> <li>Las multinacionales están invadiendo los mercados internacionales con OGMs.</li> <li>Enfrentamiento entre la Unión Europea con Estados Unidos por la introducción de OGMs</li> <li>Exigencias de algunos países respecto a etiquetado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de un debate nacional acerca de: bioética, biotecnología moderna en términos de movimiento social. En las Universidades existen espacios de discusión académica respecto al tema.</li> <li>Existe monitoreo y análisis de algunas organizaciones y grupos como son: grupo ad-hoc sobre la diversidad biológica y cultural y Semillas.</li> <li>El tema ha sido abordado por comunidades de campesinos, indígenas, consumidores a nivel de grupos, se carece de un amplio debate nacional.</li> </ul>
<b>JURÍDICO</b>			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia del Protocolo internacional de Cartagena sobre bioseguridad.</li> <li>En Colombia se cuenta con una norma del ICA sobre bioseguridad.</li> <li>El gobierno esta formulando la ley 740/o26 sobre bioseguridad.</li> <li>El gobierno no aplica el principio de precaución establecido en la Cumbre de Río.</li> <li>En Colombia no existe etiquetado sobre los productos transgénicos.</li> </ul>	

CUADRO 3.1

AGENDA: ANTE IMPACTOS POR LA INTRODUCCIÓN DE ORGANISMOS MODIFICADOS GENÉTICAMENTE

PROPUESTAS	HACIA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	ESTRATEGIA INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO AMBIENTAL Y SECTORES SOCIALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la propuesta que se declare al planeamiento alternativo de la biodiversidad sea el sustento principal para la humanidad.</li> <li>Rechazar la manipulación genética por ser violatoria de la integridad de la vida.</li> <li>Darle impulso a la agricultura alternativa practicada por indígenas y afrodescendientes y estimular las tendencias agroecológicas del movimiento campesino.</li> <li>Exigir que se respete el derecho de gobiernos locales y nacional de rechazar la introducción de OMGs en el territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer mecanismos de interlocución con el estado para la revisión de convenios internacionales y leyes nacionales.</li> <li>Establecer mecanismos de control ante la introducción de OMGs.</li> <li>Que el gobierno colombiano aplique el principio de precaución consignado en la declaración de Río ante la introducción de OMGs.</li> <li>Que el gobierno responda por la introducción soya transgénica en jardines infantiles por concepto de asistencia humanitaria y algodón B.T.</li> <li>Asegurar mecanismos de transparencia en la información sobre evaluación y manejo de riesgos, planes de contingencia y medidas de mitigación.</li> <li>Asignar responsabilidades y sanciones para los países exportadores de OMGs y que se establezcan mecanismos de resolución de controversias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer las campañas internacionales contra los OMGs a nivel global: Red por una América Latina libre de transgénicos</li> <li>Promover una comisión interdisciplinaria para hacerle control y seguimiento al protocolo de Bioseguridad, al convenio de Biodiversidad y demás normatividad relacionada con esta temática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigar y debatir acerca de las consideraciones éticas, económicas, sociales y culturales de la biotecnología moderna.</li> <li>Esta temática involucra diversos sectores sociales. Las acciones de exigibilidad deberían realizarse con campesinos, indígenas, afrodescendientes mujeres, consumidores y sector académico.</li> </ul>
		<p><b>JURÍDICO</b></p>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Presionar para que todas las decisiones relacionadas con uso y manejo de OMGs sean objeto de consulta previa y participación.</li> <li>Establecer mecanismos de control ante la introducción de OMGs.</li> <li>Presionar para la adopción de una ley sobre bioseguridad que incluya el etiquetado de los OMGs con sus diferentes especificaciones, que le permita a los consumidores decidir sobre su consumo.</li> <li>Que los acuerdos de bioseguridad y acuerdos multilaterales sobre protección del ambiente primen sobre los acuerdos y políticas comerciales.</li> <li>Presionar para que se establezca una legislación eficiente para monitorear, fiscalizar y sancionar movimientos ilegales de organismos transgénicos.</li> </ul>	

**CUADRO 4.**  
**ASPECTOS GENERALES PARA EL BALANCE SOBRE IMPACTOS CULTURALES Y AMBIENTALES DE MEGAPROYECOS**

DIAGNÓSTICO	POLÍTICAS PÚBLICAS	INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO Y SECTORES SOCIALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de megaproyectos con la globalización.</li> <li>• Ubicados en zonas de conflicto armado</li> <li>• Los megaproyectos deterioran la diversidad biológica y cultural.</li> <li>• Las zonas de megaproyectos se convierten en un factor perturbador de lo económico, social y cultural.</li> <li>• Los grandes proyectos hidroeléctricos a pesar de sus comprobados impactos y de su obsolescencia se siguen implementando con la complicidad de los gobiernos del Sur y la presión del Norte</li> <li>• El desconocimiento de las comunidades frente a impactos y las aspiraciones de retribución económica generan grandes confrontaciones entre empresa y comunidades.</li> <li>• Normalmente se generan grandes desplazamientos de comunidades, así como asesinatos y amenazas a Líderes sociales.</li> <li>• Los planes de manejo normalmente tienen deficiencia en cuanto a lo social y lo ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Según el gobierno fomentan el desarrollo y aumentan el empleo.</li> <li>• Los Estudios de Impacto Ambiental no han previsto el alcance de los daños a nivel ambiental, económico y sociocultural.</li> <li>• El impacto de la inversión social en muchos casos es mínimo ya que es desarticulado de los planes del Estado y mucho dinero se pierde por corrupción.</li> <li>• La construcción de megaproyectos está articulada a la estructura clientelar del estado.</li> <li>• Inexistencia de una correlación entre planes de ordenamiento territorial y megaproyectos.</li> <li>• No existe una coordinación interinstitucional para el manejo de megaproyectos.</li> <li>• Alianza entre instituciones y sector privado para apropiarse de las tierras de las comunidades en zonas de megaproyectos.</li> <li>• Los megaproyectos son fuente de corrupción y descomunales ganancias de contratistas y gobiernos cómplices.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencia de lo ambiental respecto a los intereses económicos de las empresas multinacionales.</li> <li>• Promovidos y en algunos casos apoyados por la banca Multilateral.</li> <li>• Plantear alternativas a grandes megaproyectos.</li> <li>• Exigibilidad de comunidades frente a megaproyectos específicos.</li> <li>• Ausencia de articulación intersectorial nacional para abordar la situación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa investigación sobre la interrelación entre megaproyectos y el ambiente.</li> <li>• Falta seguimiento a proyectos de la banca multilateral o de administración nacional o regional.</li> <li>• Plantear alternativas a grandes megaproyectos.</li> <li>• Exigibilidad de comunidades frente a megaproyectos específicos.</li> <li>• Ausencia de articulación intersectorial nacional para abordar la situación.</li> </ul>
<b>JURÍDICO</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecimiento a las multinacionales a través de la flexibilización legal para entrega de licencias ambientales.</li> <li>• Planes de manejo sin control.</li> <li>• Incumplimiento de los convenios, acuerdos y leyes nacionales e internacionales que favorecen a las comunidades afrocolombianas e indígenas.</li> <li>• Manipulación o ausencia de consulta previa a las comunidades donde se encuentran ubicados los megaproyectos a través de la expedición de decretos como el 1320/97.</li> </ul>

CUADRO 4.1

PROPUESTA: IMPACTOS CULTURALES, SOCIALES Y AMBIENTALES POR CONSTRUCCIÓN DE MEGAPROYECTOS

PROPUESTAS	HACIA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	ESTRATEGIA INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO Y SECTORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar proyectos de uso sustentable de la naturaleza con los movimientos sociales.</li> <li>• Los megaproyectos deben analizarse de manera diferenciada para realizar las estrategias de acción frente a cada una de ellos.</li> <li>• Oposición a los megaproyectos dado su impacto ambiental, social y cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denunciar el recorte gubernamental ambiental como mecanismo para agilizar la construcción de megaproyectos.</li> <li>• La política petrolera del país debe contemplar no solo aspectos sectoriales, sino socioeconómicos, ambientales y culturales.</li> <li>• Tener en cuenta las normas de ordenamiento territorial en las zonas que se pretende obstaculizar la implementación de los megaproyectos.</li> <li>• Considerar de manera científica y seria los impactos que genere el proyecto en torno a la calidad de vida de las comunidades y el deterioro de la naturaleza cuando ya se haga inevitable su implementación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación con las organizaciones ambientalistas y sociales dedicadas a realizar resistencia ante los megaproyectos.</li> <li>• Investigación y seguimiento a los megaproyectos en alianza con organizaciones internacionales de los países de origen de las multinacionales.</li> <li>• Continuar fortaleciendo la alianza con el movimiento social mundial para la construcción de alternativas sustentables frente a los grandes megaproyectos.</li> <li>• Promover y fortalecer las redes de monitoreo a megaproyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación y seguimiento frente a los megaproyectos; lo cual debe contemplar indicadores cuantitativos y cualitativos</li> <li>• Estudio, sistematización y socialización respecto a alternativas frente megaproyectos.</li> <li>• Este tema involucra: indígenas, campesinos, cívicos, obreros y el sector académico, estudiantil en general y el sector de mujeres</li> </ul>
<p>JURÍDICO</p>			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una estrategia jurídica para derogar el Decreto 1320 y establecer una norma sobre consulta previa protectora de los derechos humanos colectivos y ambientales.</li> <li>• Exigir la reglamentación de las consultas ambientales teniendo en cuenta las diferencias culturales del país.</li> <li>• Hacer uso extensivo de las audiencias públicas como mecanismo de control a los megaproyectos.</li> <li>• Promover acciones legislativas para evitar el abuso de las multinacionales con los megaproyectos.</li> <li>• Impedir el desmonte paulatino de las licencias ambientales.</li> </ul>	

**CUADRO 5**  
**BALANCE SOBRE CIUDAD Y AMBIENTE**

DIAGNÓSTICO	POLÍTICAS PÚBLICAS	INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO AMBIENTAL
<p><b>Fortalezas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Son el espacio público por excelencia.</li> <li>• Se forja la cultura del ciudadano y su crecimiento político.</li> <li>• Son las sedes de los gobiernos, la administración y la venta de servicios.</li> <li>• Son escenarios de estímulo a la actividad cultural, recreativa y académica entre otras.</li> <li>• Son el centro de la información.</li> <li>• Algunos alcaldes están ejecutando obras de mejoramiento urbano con buena utilización de recurso que pueden apoyarse.</li> <li>• Las grandes ciudades son el escenario de concentración de la mayoría de la población en países del Sur en su mayoría pobres.</li> <li>• Urbes mal planificadas que absorben desordenadamente municipios y culturas locales.</li> </ul> <p><b>Debilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El estilo de desarrollo genera ciudades injustas, contaminadas y desequilibradas socialmente lo que ocasiona gran costo ambiental.</li> <li>• Aumento paulatino de las contaminación atmosférica con impactos ecológicos, sociales y en la salud.</li> <li>• Contaminación y desaparición de las cuencas y Microcuencas.</li> <li>• Extinción de cerros y zonas de reserva por proyectos de vivienda.</li> <li>• Las ciudades son por excelencias el escenario de la sociedad de consumo.</li> <li>• Inadecuada disposición de residuos sólidos ocasionando impactos sociales y en la salud en los sectores populares.</li> <li>• Ausencia de una conciencia ciudadana frente al manejo ambiental.</li> <li>• Espacio donde se producen los mayores gases contaminantes que inciden en el calentamiento global.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión desarrollista frente a las ciudades privilegiando el concreto sobre las áreas verdes y ecosistemas frágiles.</li> <li>• Indolencia institucional frente a la participación ciudadana.</li> <li>• Ausencia de la dimensión ambiental en la planificación urbano.</li> <li>• Clientelismo ambiental institucional.</li> <li>• Escasos recursos financieros para abordar la problemática ambiental de las ciudades.</li> <li>• Débil e incipiente presencia del SINA en las ciudades.</li> <li>• Inexistencia y consideraciones ambientales en la política de desplazados.</li> <li>• Conflicto de competencias entre las instituciones frente a las responsabilidades ambientales.</li> <li>• Inexistencia de una política de estado de largo plazo frente al manejo de las ciudades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los procesos de apertura económica han aumentado el ingreso de productos contaminantes consumidos en especial en las ciudades.</li> <li>• Inexistencia de convenios y acuerdos sobre el tratamiento ambiental en las ciudades.</li> <li>• Existe una gran preocupación por el habitat urbano: en el mundo se realizan seminarios, foros, talleres y convenios internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A pesar de la importancia respecto al tema urbano la reflexión general es escasa en el movimiento ambiental.</li> <li>• Existen experiencias y debates en torno a temáticas concretas como residuos sólidos, contaminación de fuentes hídricas, educación ambiental etc.</li> <li>• En el tema urbano los movimientos cívicos y algunas organizaciones ambientalistas han sido partícipes de acciones de exigibilidad.</li> </ul>
<b>JURÍDICA</b>			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profusión y dispersión de normas ambientales que conduce a su irregular aplicación por lo tanto al deterioro urbano.</li> <li>• Inaplicabilidad de la ley respecto a las normas sobre los diferentes tipos de contaminación.</li> <li>• Las comunidades locales han hecho uso del marco legal como audiencias públicas, acciones populares, acciones de tutela para reivindicar mejora en la calidad del ambiente urbano.</li> </ul>	



CUADRO 5.1  
PROPUESTA CIUDAD Y MEDIO AMBIENTE

PROPUESTAS	HACIA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	ESTRATEGIA INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO Y SECTORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En un proyecto de ciudad sustentable, es fundamental el equilibrio entre lo rural y lo urbano, desconcentrando y evitando el surgimiento de nuevas megalópolis que arrasen con consumen la mayor parte de los recursos naturales.</li> <li>• Reivindicamos el derecho a la vivienda en condiciones óptimas, con servicios públicos básicos y una elevada calidad ambiental.</li> <li>• Replantear el papel que cumple la ciudad como escenario privilegiado de la sociedad de consumo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercer vigilancia y control social en el manejo ambiental por parte de las autoridades de las grandes ciudades, respecto al ordenamiento territorial ya que en muchas de estas, las políticas públicas privilegia crecimientos de sectores altos y medio altos, en detrimento de las mayorías.</li> <li>• Presionar para construir políticas públicas que establezcan planes de tipo social para la gran población desplazada que esta llegando a las grandes ciudades.</li> <li>• Realizar veeduría y seguimiento en torno al tratamiento que se confiere a ecosistemas naturales en las ciudades como cerros, cuencas y microcuencas, fauna y flora, humedales, áreas de conservación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover campañas respecto al tema urbano con organizaciones sociales y ambientales del mundo entero.</li> <li>• Investigar sobre experiencias de manejo urbano con criterios ambientales en el mundo.</li> <li>• Realizar veeduría internacional sobre el papel que vienen cumpliendo los grandes consorcios que manejan servicios públicos en general en las distintas ciudades en el mundo.</li> <li>• Propender por una mayor incorporación del tema ambiental en la agenda de los movimientos y organizaciones ambientalistas del mundo.s.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover investigaciones y eventos permanentes desde el movimiento ambiental respecto al tema urbano.</li> <li>• Posicionar el tema urbano en los análisis y debates académicos.</li> <li>• Construir propuestas sobre el manejo urbano desde una perspectiva ambiental.</li> </ul> <p>Los sectores sociales con mayor participación son: el movimiento cívico, el Movimiento Juvenil, el movimiento de mujeres, el LGBT, el movimiento sindical.</p>
<b>JURÍDICO</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigar y conocer el marco legal que rige para las ciudades en cuanto a ordenamiento territorial.</li> <li>• Promover proyectos de ley que frenen el crecimiento urbano.</li> <li>• Establecer el nivel de aplicación de las leyes respecto a los distintos tipos de contaminación que se presentan en las ciudades.</li> <li>• Conocer el tipo de planes de desarrollo que se están implementando en el contexto urbano desde una perspectiva ambiental.</li> </ul>

**CUADRO 6**  
**AGENDA DIAGNÓSTICO DETERIORO FORESTAL**

DIAGNÓSTICO	POLÍTICAS PÚBLICAS	INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO Y SECTORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se reconoce el protagonismo vital de todos los tipos de bosques en el mantenimiento de los procesos ecológicos de la tierra: protección de las cuencas, las regiones costeras, los estuarios, los océanos.</li> <li>Se reconoce que existen pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos que son habitantes del bosque y conviven con el y sufren la invasión o destrucción de sus territorios y su capacidad de continuar sus actividades culturales históricas.</li> <li>Se observa el degradamiento de los ecosistemas forestales a lo largo de la historia del país.</li> <li>El deterioro se agudiza en las últimas décadas con el surgimiento y proliferación de los cultivos de uso ilícitos.</li> <li>El consumo de bosques nativos por parte de las grandes empresas madereras para mercado interno</li> <li>Las empresas nacionales y transnacionales desempeñan un papel determinante en la explotación y comercialización de los productos forestales, provocando daño socioeconómicos y cultural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivos forestales para plantaciones e incentivos para la siembra de especies nativas.</li> <li>Beneficios tributarios para el sector de reforestación y fomento de plantaciones en especial transnacional.</li> <li>Deducciones de hasta un 10% para la renta de los empresarios disminuyendo los impuestos directos.</li> <li>Exoneraciones de renta presuntiva.</li> <li>Exoneración de impuestos por prestación de servicios técnicos.</li> <li>Apoyo a Acofore en sus políticas.</li> <li>Existe un sistema de protección de selvas y bosques como la política de Parques Nacionales Naturales y las áreas protegidas con problemas de financiación, de actores armados y de presencia institucional.</li> <li>La política de fumigaciones de cultivos de uso ilícitos ha generado desplazamiento e impactos ambientales sobre los bosques.</li> <li>El narcotráfico se ha convertido en un factor importante de deforestación de las selvas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se advierte el papel protagonista de Smurfit Carton de Colombia en la definición de las políticas forestales del país.</li> <li>Se señala el sofisma de las plantaciones forestales como sustitución de los bosques nativos planteando que brindan las mismas funciones de los bosques nativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carecemos de investigaciones desde el momento sobre el estado de los bosques en Colombia; así como el papel jugado por los diferentes actores en su deterioro o conservación.</li> <li>Existen experiencias de exigibilidad contra la panificación del país, en concreto contra Cartón Colombia.</li> </ul>
		<b>JURÍDICO</b>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se observa que las Comunidades indígenas y Afrodescendientes propietarias de los bosques son sumamente estructurados y definidos culturalmente, han sido coartados por intereses jurídicos, políticos y de mercado.</li> <li>Existe el certificado de incentivo forestal CIF: el Estado da donaciones a las empresas hasta un 75 a las plantaciones y mantenimiento de bosques cultivos con fines industriales.</li> <li>Certificado de incentivo forestal a bosques naturales: el 75% para especies autóctonas y el 25 para especies introducidas</li> <li>La ley incluye Nacionalización de las especies exóticas.</li> </ul>	

**CUADRO 6.1**  
**PROPUESTA RESPECTO AL DETERIORO FORESTAL**

PROPUESTAS	POLÍTICAS PÚBLICAS	ESTRATEGIA INTERNACIONAL	ESCUELA DE PENSAMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La lucha por la conservación de los bosques y el control por el fomento de las plantaciones no debe separarse de la lucha por la reforma agraria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la aplicación de la legislación vigente para la recuperación y conservación y uso alternativo de los bosques.</li> <li>• Presionar al estado para concertar una estrategia unificada que impida la deforestación de ecosistemas estratégicos por parte de terratenientes, multinacionales y grandes empresarios.</li> <li>• Concertar con el estado una gran campaña de reforestación en cuencas y paramos.</li> <li>• Darle fuerza al SINA como ordenador de la política ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar y vincularse a la campaña mundial de bosques.</li> <li>• Impulsar el cumplimiento de los convenios y tratados internacionales de bosques.</li> <li>• Generar un control al proceso de implantación de monocultivos como sumideros de carbono: un monocultivo no es bosque.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar propuestas de manejo integrado del bosque con participación comunitaria y manejo sostenible de los mismos.</li> <li>• En este punto de agenda el movimiento indígena, las comunidades afrodescendientes y el movimiento campesino y el movimiento de mujeres.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas que viven de la extracción no destructiva de los productos del bosque deben ser garantizados en las zonas que han ocupado tradicionalmente.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocer el carácter altamente contaminante de papel y celulosa y el cambio de vocación que adquiere el suelo con la introducción de pinos en el país.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los movimientos sociales deben incidir en las autoridades locales para enfrentar el crecimiento urbano y rural dentro de zonas de bosques.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educar sobre la importancia de los bosques sobre habitats de vida silvestre como habitat para protegerlos.</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las comunidades pueden crear mecanismos de intercambio para el manejo del bosque.</li> </ul>			

**JURÍDICO**

- Uso de los instrumentos legales para exigir la protección de los bosques.

CUADRO No. 7

ASPECTOS GENERALES SOBRE EL DETERIORO Y PRIVATIZACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

DIAGNÓSTICO	POLÍTICAS PÚBLICAS	JURÍDICO	ESCUELA DE PENSAMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> <li>Colombia conserva su riqueza hídrica continental y marina a pesar del mal manejo de cuencas, la contaminación y deforestación.</li> <li>Alta concentración de aguas para riego en sectores agroindustriales y ganaderos.</li> <li>El servicio de agua potable está pasando de ser servicio público a ser servicio privado con incremento en los costos.</li> <li>Existe un amplio sector de la población sin agua potable y alcantarillado.</li> <li>En las ciudades por incorrecta planificación e indolencia, el servicio es escaso para los sectores populares y está contaminada.</li> <li>La reducción de los bosques húmedos ocasiona desastres naturales por lo tanto crisis en el abastecimiento de agua.</li> <li>Elevada contaminación producto del uso de plaguicidas.</li> <li>Colombia sigue desatendiendo sus recursos marinos.</li> <li>Los costos de descontaminación son muy altos para nuestros países.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El agua es el eje central de la política ambiental en el SINA.</li> <li>80% de los municipios no cuentan con infraestructura para el tratamiento y disposición final de aguas residuales.</li> <li>Existe una política aún en el papel de ordenamiento, manejo adecuado, y recuperación de ecosistemas continentales y marinos.</li> <li>Se cuenta un programa de tasas retributivas y compensatorias que funciona débilmente.</li> <li>En la política de gobierno se busca el fortalecimiento de procesos autogestionarios para el uso sostenible de microcuencas.</li> <li>Existe el proyecto de privatización de los ríos que cursa en la cámara.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe una amplia legislación pero el SINA ha sido incompetente en su aplicación, especialmente las corporaciones regionales.</li> <li>Existen actividades locales de recuperación de recursos hídricos en cuanto a microcuencas y humedales, sin embargo, se carece de análisis de la situación global que hoy avanza hacia la privatización del recurso hídrico.</li> <li>En esta temática existe vinculación de la mayoría de los sectores sociales por ser un tema de orden urbano y rural.</li> </ul>	<p>ESCUELA DE PENSAMIENTO</p>
INTERNACIONAL			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Obnubilados por las promesas de electricidad a bajo costo, desarrollo y empleo, los gobernantes latinoamericanos se embarcaron en proyectos hidroeléctricos apoyados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para explotar el potencial energético de los ríos, sin estimar los graves costos culturales sociales y ambientales. De la misma manera sucede con los proyectos mineros asumidos por empresas multinacionales en general.</li> <li>Las enfermedades relacionadas con el agua causan una tercera parte de las defunciones de los países en desarrollo.</li> <li>El cambio climático podría tener consecuencias para el suministro del recurso hídrico.</li> </ul>			

CCUADRO 7.1  
PROPUESTA GENERAL SOBRE EL DETERIORO Y PRIVATIZACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

PROPUESTA	POLÍTICAS PÚBLICAS	JURÍDICO	ESCUELA DE PENSAMIENTO Y SECTORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Recuperación de la cultura del agua regional y nacional.</li> <li>Seguir fomentando el manejo comunitario de cuencas.</li> <li>Organización ciudadana para estimular la descontaminación del agua.</li> <li>Combatir las desigualdades en el uso del agua como servicio público.</li> <li>Apoyar la red de reservas de la sociedad civil.</li> <li>Promover la autonomía regional en el manejo del agua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear una comisión del movimiento social que estudie y proponga un uso alternativo de los recursos marinos así como su descontaminación.</li> <li>Investigar los impactos ambientales del cambio climático sobre el agua.</li> <li>Fomentar los buenos propósitos de la política de agua del SINA como eje articulador de los planes de gobierno.</li> <li>Buscar que se cumpla la cobertura de agua potable y saneamiento básico a toda la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la ley del agua radicada en el congreso por parlamentarios y amigos del sector.</li> <li>Apoyar la lucha por una ley de servicios públicos que favorezca los sectores desposeídos del recurso hídrico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde la escuela de pensamiento debe investigarse el tema de la cultura del agua y sus implicaciones técnicas, educativas, políticas y económicas en el país.</li> <li>En este tema se involucran todos los sectores sociales dependiendo de la ubicación espacial y local y la problemática que enfrenten respecto al tema del agua.</li> </ul>

**ESTRATEGIA INTERNACIONAL**

- Mantener la postura del no pago de la deuda externa por sus impactos ambientales entre ellos, sobre el agua.
- Promover la lucha contra el uso de plaguicidas propuestos por la revolución verde.
- Realizar acciones para frenar los megaproyectos que ocasionan impactos sobre el agua.
- Presionar para el cumplimiento de las cumbres internacionales en torno al agua.

CUADRO 8

ASPECTOS GENERALES SOBRE PERDIDA DE LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

DIAGNÓSTICO	POLÍTICAS PÚBLICAS	JURÍDICO	INTERNACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colombia no es un país autónomo en su política alimentaria.</li> <li>• Las tecnologías de producción no se adaptan a los ecosistemas del país.</li> <li>• Los productores campesinos se encuentran relegados a las áreas de montaña.</li> <li>• La ausencia de una reforma agraria integral ha generado una producción campesina de laderra que aunque importante para la alimentación se deteriora progresivamente por inadecuadas tecnologías y ausencia de recursos.</li> <li>• Un gran porcentaje de las tierras con vocación agrícola está dedicado a ganadería provocando la potrerización del país.</li> <li>• La mayor parte los suelos productivos se encuentra en manos de los terratenientes.</li> <li>• Las plantaciones de pinos han cambiado con sus impactos sociales y ambientales deteriorando la seguridad alimentaria.</li> <li>• Los megaproyectos afectan la seguridad alimentaria de las poblaciones afectadas.</li> <li>• La imposición de grandes monocultivos industriales afecta la producción de alimentos en el país.</li> <li>• La revolución verde ha afectado los suelos del país erosionando la biodiversidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El apoyo al Plan Colombia afecta la seguridad alimentaria a través de la política de fumigaciones y el desplazamiento.</li> <li>• Deterioro de las condiciones socioeconómicas y ambientales en el campo producidas por la apertura económica.</li> <li>• Las fumigaciones sobre cultivos de uso ilícito afectan la seguridad alimentaria de las comunidades por sus impactos sociales, económicos y culturales.</li> <li>• El manejo institucional de la política alimentaria y agraria es deplorable por falta de coordinación, planeación, voluntad política, corrupción y desprecio del sector campesino, favoreciendo las multinacionales.</li> <li>• Está disminuyendo la institucionalidad de apoyo al campo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un marco jurídico incompleto en cuanto al favorecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria.</li> <li>• Hay un desconocimiento de la jurisdicción indígena y de los derechos colectivos que tienen sobre el territorio, los recursos y el conocimiento tradicional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El país no tiene garantizada la seguridad y soberanía alimentaria para sus habitantes. En este sentido, la situación económica internacional ha jugado un papel importante junto a las políticas internas de los distintos gobiernos.</li> <li>• La introducción de los OMGs aumenta la dependencia y pone en peligro, la calidad de vida y los ecosistemas.</li> <li>• El mercado de agro tóxicos y de semillas mejoradas está controlado por unas pocas multinacionales a nivel global.</li> <li>• La política proteccionista de los países ricos a través de los subsidios afecta las economías de los países del Sur.</li> <li>• La importación de alimentos usualmente cultivados en el país están acabando con la economía campesina.</li> <li>• Las semillas certificadas son un arma de doble filo por su inducción obligatoria a pertenece a ese mercado y por lo tanto, descuidar los bancos nativos.</li> <li>• Los Agrobussinnes están Penetrando la economía campesina.</li> </ul>

CUADRO 8.1

CUADRO PROPUESTA GENERAL SOBRE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

PROPUESTA	POLÍTICAS PÚBLICAS	JURÍDICO	ESCUELA DE PENSAMIENTO Y SECTORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Recuperar y desarrollar nuestra propia soberanía alimentaria, libre de presiones de las grandes multinacionales y transnacionales de los alimentos.</li> <li>Elaborar propuestas alternativas desde la seguridad y soberanía alimentaria que contrarresten la invasión que se viene haciendo con cultivos transgénicos.</li> <li>Definir nuestras propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra, en forma tal, que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para nosotros i nuestras circunstancias únicas.</li> <li>Elaborar una propuesta que integre aspectos económicos, ambientales, tecnológicos y políticos sobre seguridad y soberanía alimentaria para el país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propiciar entre las instituciones del sector agropecuario y demás entidades relacionadas, la construcción de una verdadera políticas de seguridad y soberanía alimentaria.</li> <li>Apoyar la lucha de los movimientos campesinos por la Reforma Agraria integrando el componente ambiental como eje transversal de la propuesta.</li> <li>Coordinar mecanismos de cabildeo en el poder legislativo, y en el ejecutivo, para desmontar leyes lesivas a nuestra soberanía alimentaria.</li> <li>Oponerse al ALCA, Puerta de entrada a la invasión de la agricultura transgenica des de el Norte.</li> <li>Promover investigaciones en la Colombia Científica para ampliar la recuperación de semillas nativas, el impulso a las agriculturas alternativas, los mercados verdes, el uso sostenible de nuestra biodiversidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyarnos en el movimiento internacional, generado desde espacios como el Foro Social Mundial. Para entablar demandas contundentes contra las grandes multinacionales de la alimentación, por delitos de lesa humanidad al empujar a amplios sectores de la población al hambre y la miseria a través de sus políticas de subsidios agrícolas e implantación de obligaciones de mercadeo a nuestros países a través del FMI, OMC; BM entre otros.</li> <li>A nivel interno, utilizar toda la legislación a nuestro alcance, para desarrollar tutelías y acciones populares que detengan el vertiginoso proceso de apropiación de nuestra biodiversidad, de nuestros territorios y de nuestra producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar como se ha venido presentando históricamente la interrelación del ambientalismo con el movimiento campesino.</li> <li>Sistematizar las experiencias alternativas existentes que desde los campesinos se han realizado desarrollando el componente ambiental.</li> <li>Estructurar una propuesta nacional agraria con una perspectiva ambiental para el país.</li> <li>Los sectores de directamente involucrados con el Movimiento campesino, el movimiento indígena, Movimiento cívico, el movimiento de mujeres</li> </ul>
<p>ESTRATEGIA INTERNACIONAL</p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Unirse de manera mas consecuente y organizada, a los esfuerzos , propuestas y proyectos que desde innumerables iniciativas como Vía Campesina, Greenpeace, Amigos de la Tierra, y tantos otros de comunidades y personas independientes, que con su esfuerzo ayudan a construir una conciencia globalizada sobre nuestros derechos a la seguridad y soberanía alimentaria.</li> </ul>			

## BIBLIOGRAFÍA

BENVENUTO, L. Jaime. *Los derechos económicos, sociales y culturales. Plataforma interamericana de derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bolivia. Agosto 2001.

BOAVENTURA, De Souza Santos. *La globalización del Derecho*. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA. Bogotá. 1998.

BORRERO, Navía José. *Los derechos ambientales: una visión desde el sur*. FIPMA, Cali. 1994.

Corporación Penca de Sábila. *Globalización, medio ambiente y derecho*. Fondo Editorial Cancillería Colombiana. Medellín. 1997.

Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. "Informe anual". 1997.

Defensoría del Pueblo. "Su defensor". Periódico de la Defensoría del Pueblo. N° 54. Año 2000.

Ecofondo. "Se hace camino al andar. Aportes para una historia del movimiento ambiental en Colombia". Ecos. N° 7.

Fescol y Corporación Penca de Sábila. *Derecho y medio ambiente*. Bogota. 1992.

GALINDO, Medardo. "Mecanismos administrativos, políticos y judiciales de participación ciudadana en la defensa del medio ambiente colombiano". En "Su Defensor" N° 54, Periódico de la Defensoría del Pueblo. Agosto de 2000.

GLIGO, Nicolo y MORELO Jorge. "Notas sobre la historia ecológica de América Latina". En *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

GRAU, Pedro. "Variables Geohistóricas en la destrucción de los parajes geográficos chilenos". Encuentro Nacional sobre problemas del medio ambiente en Chile, Proyecto Cepal/Puma "Problemas del medio ambiente en la América Latina". 1974.

Inderena. *Ecodesarrollo el pensamiento del decenio*. Segunda edición. Pnuma-Inderena. 1988.

LONDOÑO, Beatriz. "La protección de los derechos de tutela: de la tutela a la acción popular". Mimeo. Bogotá. 2002.

LONDOÑO, Beatriz. *Nuevos Instrumentos de participación ambiental. Audiencias públicas ambientales y consulta a las comunidades*. Primera edición. 1998.

LOZANO F., Raúl. "El derecho Humano al medio ambiente: implicaciones de su reconocimiento". En *Derecho y medio ambiente*. Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, Fescol, Cerec. Bogotá Noviembre de 1992.

MARTÍNEZ Bautista, Jorge Enrique. "Acciones populares: el Ministerio Público en la defensa del medio ambiente". 1999.



MESA CUADROS, Gregorio. "Ambiente y derechos: tendencias actuales en ética, política y derechos ambientales". Tesina de Doctorado. Madrid. Universidad Carlos III de Madrid. 2001.

OBSERVATORIO DESC. El derecho a exigir nuestros derechos. Derechos Económicos Sociales y Culturales. Barcelona 2002.

Onic, Cecoin. *Tierra profanada: Grandes megaproyectos en territorios indígenas de Colombia*. Disloque Editores. Bogotá. 1995.

PAEZ, Carlos Ruiz. *El pensamiento ecológico de Bolívar*. Academia Boyacense de Historia, Alcaldía Mayor de Tunja. 1982.

PERAFÁN, Carlos Cesar y RUEDA, Jiménez. "Consultoría sobre compendio de participación ciudadana en la gestión ambiental: conflicto, macrogrupos y parentesco, estrategia de participación de la gestión Ambiental". Ministerio del Medio Ambiente. Bogota. 1996.

RODRÍGUEZ, Sandra y ALONSO, Maryan. *Mecanismos Jurídicos de la Protección Ambiental*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 1998.

RUIZ, Juste José. *Derecho internacional del medio ambiente*. Mac Graw Hill. Madrid.1998.

Sistema Nacional Ambiental. Ley 99 de 1993. Decreto 1753 de 1994 y declaración de Río.

TOLEDO, Víctor. "Modernidad y Ecología: la nueva crisis planetaria". En *Ecología Política: cuadernos de debate internacional* N° 3. Editorial ICARIA. Barcelona. 1990.

ULLOA, Astrid. "El Nativo ecológico". Mimeo. Bogota. 2002.

VARGAS, Mesa Ricardo. *Fumigación y conflicto*. Tercer Mundo Editores - TNI Acción Andina. Bogotá. 2000.

VARGAS, Diego Uribe. *La tercera generación de derechos humanos y la paz*. Plaza y Janes. Bogotá. 1983.

VELEZ, German y ROJAS, Mónica. *Bioprospección y derechos colectivos en Colombia*. Bogotá. 2001.



# LA GARANTIA DEL DERECHO A LA SALUD EN COLOMBIA: ¿ AVANCES O RETROCESOS ?<sup>1</sup>

CT-2

NATALIA PAREDES HERNÁNDEZ<sup>2</sup>



## Concepto de derecho a la salud

Para definir el derecho humano a la salud, es necesario partir de lo que se entiende por salud, para el común de las personas la salud está asociada al bienestar físico, a la ausencia de enfermedad, a la curación, a la medicina, a los hospitales, y se hace referencia a ella, solo cuando algún dolor o síntoma indica la necesidad de acudir al médico o al centro de salud más cercano.

Sin embargo, la salud es precisamente ese bienestar que se puede mantener a lo largo de la vida, con mayor o menor grado según una serie de condiciones personales y sociales; por lo tanto, la salud remite no solamente a la ausencia de enfermedad, sino esencialmente a aquel estado de bienestar físico, mental y social que está relacionado principalmente con las condiciones de vida y la prevención, y que solamente en caso de afecciones tiene que ver con los aspectos curativos y de rehabilitación.

En su sentido amplio la salud está vinculada al bienestar, que supone la faceta individual y colectiva del ser humano, y supera la definición negativa de salud, comprendida como ausencia de enfermedad. Además el estado de salud de la población se constituye en una medida del nivel de desarrollo de cada país. Por ello, la salud hace parte de los aspectos básicos del desarrollo humano, y de la posibilidad cierta de desplegar las potencialidades humanas.

<sup>1</sup> Documento presentado a la Comisión Temática 2 – LOS DHESCA: Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>2</sup> Economista, Magíster en Estudios Políticos. Investigadora Cinep.

Todas las personas requieren una serie de condiciones materiales y sociales mínimas, que les permitan el goce de las facultades físicas y mentales necesarias para realizarse como tales, entre ellas se encuentra la conservación de la salud. Por ello, su protección es inherente a la dignidad humana y hace parte de la realización integral de los derechos humanos.

En el Artículo 25 párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se reconoce el derecho a la salud:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que el asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

La Organización Mundial de la Salud, OMS, considera la salud como un derecho fundamental de todo ser humano. En 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra igualmente el derecho a la salud y establece las obligaciones básicas del Estado con relación a su protección.

Una de las definiciones más completas sobre este derecho humano es la siguiente: “Es el derecho del hombre a mantener y conservar del mejor modo posible su existencia humana, su vida plena, su salud corporal, su ser de hombre, que es el requisito indispensable para poder llegar a ser lo que está llamado ser. Y es que el ser no existente no puede realizar función alguna; el ser mermado en sus facultades sólo puede ejercer sus funciones imperfectamente; sólo el ser sano puede cumplir a cabalidad su destino. El derecho a la vida, por tanto, se desglosa, a su vez, en una serie de derechos más concretos: El derecho a la vida saludable e íntegra se mantiene en pie en cualesquiera circunstancias”<sup>3</sup>.

Para la OMS, la salud “corresponde al estado de completo bienestar físico, mental y social del individuo y no solamente a la ausencia de enfermedad o invalidez”.

En este ensayo se adopta el concepto acordado por el Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el derecho a la salud es: “un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Javier Hervada, citado en Alirio Uribe, Presentación, “La salud está grave: una visión desde los derechos humanos”. Bogotá. Plataforma Colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo. 2000. p. 13.

<sup>4</sup> Naciones Unidas, Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14. “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”. 2000.

Sin embargo, con relación a esta definición es necesario realizar algunas precisiones importantes para evitar algunas confusiones que se pueden presentar: en primer lugar: “el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar *sano*. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, 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. (...)”

El concepto del “más alto nivel posible de salud”, ... , tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado. Existen varios aspectos que no pueden abordarse únicamente desde el punto de vista de la relación entre el Estado y los individuos; en particular, un Estado no puede garantizar la buena salud ni puede brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano. Así, los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona”<sup>5</sup>.

Las aclaraciones anteriores son importantes en términos de lo que es exigible con relación al derecho, los indicadores de medición de garantía del mismo, la responsabilidad del Estado y del ciudadano, y el alcance de las políticas públicas; si bien un Estado no puede garantizar el “estar sano” a ninguna persona pues esta condición depende no solamente de una serie de condiciones y servicios sobre las que puede intervenir el Estado, sino también de aspectos propios de la persona que se salen del control de factores externos a ella, como por ejemplo las características genéticas, sí tiene la responsabilidad de asumir un papel sobre condiciones socioeconómicas, bienes y servicios determinantes de la situación de salud de su población. En este mismo sentido, se debe entender el “más alto nivel posible”, que corresponde a la disponibilidad de acceso a condiciones, bienes y servicios para conservar la salud, en condiciones equitativas para los habitantes de cada país de acuerdo a su nivel de desarrollo.

De acuerdo a lo anterior, la garantía del derecho a la salud no pretende que el Estado responda por situaciones que se encuentran por fuera de su alcance, pero que tampoco se excuse o minimice su responsabilidad frente a hechos que se pueden prevenir, controlar y superar. A pesar de que esto suene tan lógico, los dilemas a los que se enfrentan usuarios, jueces y entes de control se relacionan en la mayoría de los casos con el nivel de responsabilidad de las entidades delegadas para prestar servicios de salud o con el alcance de la intervención del

---

<sup>5</sup> Naciones Unidas, Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”. 2000.

Estado para garantizar a su población bienestar y acceso a la atención, que permita conservar estándares promedio de salud para todas y todos.

El derecho a la salud como inherente a la existencia de la persona y parte constitutiva del derecho a la vida, supone la existencia de una serie de condiciones, bienes y servicios, que lo colocan dentro de los derechos prestacionales.

Esta característica implica una serie de responsabilidades por parte del Estado de proporcionar los requerimientos básicos que posibilitan la recuperación y mantenimiento de la salud.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos y el acumulado en materia de estrategias de atención en salud es un referente esencial para el diseño de la política pública, cada país tanto a nivel del Estado como de la sociedad, acorde con su entorno particular debe definir cómo realizar sus obligaciones de garantía de este derecho. Ello requiere una comprensión completa y multidimensional del derecho a la salud, que va más allá de la prestación de servicios curativos y se relaciona indisolublemente con factores socioambientales, de calidad de vida, y condiciones materiales de bienestar.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho a la salud y algunas de las obligaciones del Estado, en su artículo 12 así:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- a) La reducción de la mortinatalidad 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”.

## **El derecho a la salud en la Constitución de 1991**

Solamente hasta la expedición de la Constitución Política de 1991 se consagra en Colombia un derecho a la atención en salud, sobre la base de un acuerdo social que supuso el proceso previo de dialogo en el cual se origino el ordenamiento actualmente vigente.

A partir de este, los colombianos son titulares de derechos humanos económicos, sociales y culturales, y su ejercicio efectivo se viabiliza por medio de la concreción del Estado Social de Derecho.

La Corte Constitucional ha reiterado que *la integridad del ser humano constituye la razón de ser, el principio y el fin último de la organización estatal*<sup>6</sup>.

Por lo mismo, la función principal del Estado colombiano, es garantizar el respeto de la dignidad humana y por lo tanto la protección de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a la salud y a la seguridad social.

La Constitución Política de 1991, consagra en su artículo 49 el derecho a la atención en salud así:

“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La Ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

Es necesario resaltar varios aspectos importantes del artículo 49: se señala, que la atención en salud es un servicio público, lo que exige que éste sea prestado bajo parámetros de acceso universal, continuidad, oportunidad, regularidad, calidad y otras características que hacen que no se pueda igualar a la producción de cualquier otro servicio comercial que se compra y vende en el mercado.

En este artículo se establece igualmente que los servicios de salud se prestarán bajo los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia, lo que se corresponde con los objetivos

---

<sup>6</sup> Citado en Natalia Paredes y Carlos Rojas, *Somos seres con derechos y deberes*, Bogotá: Cinep, 1999, p. 53.

de redistribución a favor de los sectores más vulnerables, el acceso de todas las personas por igual sin importar su capacidad de pago u otro de los motivos prohibidos de discriminación (sexo, raza, credo, ideología, entre otros), y la racionalización en el uso de los recursos y su utilización efectiva para el objeto social de su destinación.

En los artículos 44 y 50 de la Constitución Política de 1991 se consagra el derecho a la salud de los niños:

“Son los derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social...”<sup>7</sup>.

“Todo niño menor de un año que no este cubierto por cualquier tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia”<sup>8</sup>.

Cuando se demanda el derecho a la salud de un niño mediante tutela, no se requiere establecer su conexidad o relación con la violación de otro derecho fundamental, pues como lo ha venido señalando la Corte Constitucional, en el caso de los menores de edad el derecho a la salud es un derecho prestacional reconocido constitucionalmente como fundamental<sup>9</sup>.

Aún así, en la Encuesta de Demografía y Salud de Profamilia, se observa que en el año 2000 en Colombia, el 49% de los niños de 0 a 4 años no está afiliado a ninguna EPS, y que el 13.5% de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición crónica.

## **Algunos aspectos del desarrollo jurisprudencial del Derecho a la salud**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sentado bases importantes para la interpretación del derecho a la salud en Colombia, en la mayoría de sus sentencias se consagran una serie de principios, postulados, desarrollos legales y éticos que se constituyen en un referente para el análisis de lo que ocurre en el país frente a la garantía del derecho a la salud.

En el presente ensayo, solamente se recogerán algunos de estos aportes, con la intención de hacer una invitación a la lectura de las sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con derechos económicos, sociales y culturales.

En primer lugar, vale la pena señalar que antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, la Corte se pronunció afirmando que es prioridad del Estado la protección

<sup>7</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 44.

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 50.

<sup>9</sup> Mónica Arbeláez. “La protección del derecho a la salud en sede de tutela”. Tesis de grado Especialización en Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2000. p.p. 25-26.



efectiva de la salud, por ser ésta parte inherente de la dignidad humana y del derecho a la vida, especialmente se debe garantizar dicha protección a los grupos humanos que por sus condiciones económicas, físicas o mentales se encuentran en desventaja para acceder a la salud. Así mismo, se señaló la consagración de la salud como derecho humano en el derecho internacional de los derechos humanos, reconocido por Colombia.

Es así como en la Sentencia de Tutela T-484 de Agosto 11 de 1992, del Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz se señala:

“... la salud es uno de aquellos bienes que por su carácter inherente a la existencia digna de los hombres, se encuentra protegido, especialmente en las personas que por su condición económica, “física” o mental, se hallen en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13 C.N.).

Este derecho, así entendido, busca el aseguramiento del fundamental derecho a la vida (art. 11 C.N.), por lo cual, su naturaleza asistencial impone un tratamiento prioritario y preferencial por parte del poder público y el legislador, con miras a su protección efectiva. Este tratamiento favorable permite restablecer las condiciones de igualdad a grupos o personas que se encuentren en situaciones desfavorables como resultado de sus circunstancias de debilidad. (...)

No estaba este derecho consagrado expresamente en la Constitución Política de 1886. En reconocimiento de su carácter esencial, el pacto internacional de Derechos de las Naciones Unidas, lo consagró postulando «El Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental». (art. 12).

La declaración constitucional (arts. 13 y 49) responde a la urgencia de encontrar soluciones a las dificultades complejas que se han manifestado en la prestación de los servicios públicos de la salud. Muestra la orientación del Constituyente de proveer a esas necesidades y de comprometer acciones del Estado con miras a su atención”.

Desde esta sentencia de 1992, la Corte planteó el carácter fundamental del derecho a la salud, cuando al atentar contra ésta se afecta la vida, y el carácter de derecho asistencial al considerar que su cumplimiento efectivo se garantiza mediante la acción organizada del Estado. En este orden de ideas, la misma sentencia afirma:

“El derecho a la salud conforma, en su naturaleza jurídica, un conjunto de elementos que pueden agruparse en dos grandes bloques: el primero, que lo identifica como un predicado inmediato del derecho a la vida, de manera que atentar contra la salud de las personas equivale a atentar contra su propia vida, de allí que, conductas que atenten contra el medio ambiente sano (inc. 1o. art. 49 C.N.), se tratan de manera concurrente con los problemas de la salud; fuera de que el reconocimiento del Derecho a la Salud prohíbe las conductas que las personas desarrollen, con dolo o culpa, que causen daño a otro, imponiendo a los infractores las responsabilidades penales y civiles de acuerdo con las circunstancias. Por estos aspectos, el derecho a la salud resulta un

derecho fundamental. El segundo bloque de elementos, sitúa el derecho a la salud con un carácter asistencial, ubicado en las referencias funcionales del denominado Estado Social de Derecho, en razón de que su reconocimiento impone acciones concretas, en desarrollo de predicados legislativos, a fin de prestar el servicio público correspondiente, para asegurar el goce no sólo de los servicios de asistencia médica, sino también los derechos hospitalario, de laboratorio y farmacéuticos. La frontera entre el derecho a la salud como fundamental y como asistencial es imprecisa y sobre todo cambiante, según las circunstancias de cada caso (art. 13 C.N.), pero en principio, puede afirmarse que el derecho a la salud es fundamental cuando está relacionado con la protección a la vida”<sup>10</sup>.

Debido a las múltiples vulneraciones del derecho a la salud que se dan en Colombia, relacionadas con incumplimientos, fallas, omisiones y demás errores en la prestación de los servicios sanitarios, es importante destacar el carácter asistencial del derecho a la salud que no le debe quitar en ningún caso el atributo de ser a su vez un derecho fundamental. Al ser la salud un derecho prestacional conlleva una actividad positiva del Estado, que se concreta en la realización de acciones que le permiten garantizar a los ciudadanos el servicio público de la salud, lo que requiere que su intervención se oriente hacia la promoción, protección y recuperación de la salud; esto a su vez remite al rol redistributivo del Estado Social de Derecho, que debe proporcionar asistencia social a aquellos sectores poblacionales que cuentan con menores recursos o carecen totalmente de ellos en muchas ocasiones.

En este sentido, vale la pena destacar la Sentencia T-116 de marzo 26 de 1993, M.P. Hernando Herrera, que dice:

“... en términos generales, el término prestacional de un derecho está dado por su capacidad para exigir de los poderes públicos y en ocasiones de los particulares, una actividad de hacer o dar, derivada del mismo texto constitucional. Tal es el caso del derecho a la salud, que según el artículo 49 de la Carta le impone al Estado la obligación de hacer, en el sentido de garantizar a todas las personas el acceso a éste servicio público, para la promoción, protección y recuperación de la salud. Así mismo, otros elementos integrantes de este derecho le imprimen un carácter asistencial, consagrándolo como uno de los fines del Estado social de derecho, donde éste adquiere la categoría de un “Estado de prestaciones y de redistribución con fines de asistencia social obligatoria”, lo cual repercute en beneficios y prerrogativas en favor del ciudadano frente al Estado, por cuanto su reconocimiento impone acciones concretas a fin de prestar el servicio público correspondiente, para asegurar de esa manera el goce y disfrute de los servicios de asistencia médica, hospitalaria, farmacéutica y de laboratorio”.

La Corte Constitucional también se pronunció sobre el respeto del derecho a la salud por parte del Estado y los particulares cuando su vulneración amenace la vida física, por ser éste un derecho fundamental que se debe asegurar como parte esencial de la comunidad, y por lo tanto

---

<sup>10</sup> Corte constitucional, Sentencia T-484 de Agosto 11 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

con relación a la procedencia del uso de la tutela para reclamarlo por la vía jurídica más inmediata.

Es así como en la Sentencia de Unificación SU-111 de marzo 6 de 1997, el M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz señaló:

“El derecho a la salud y el derecho a la seguridad social remiten a un contenido prestacional que no es ajeno a la conservación de la vida orgánica. No obstante, los mencionados derechos sociales, por esta razón, no se convierten en derechos fundamentales de aplicación inmediata. El derecho a la vida protegido por el artículo 11 de la C.P., comprende básicamente la prohibición absoluta dirigida al Estado y a los particulares de disponer de la vida humana y, por consiguiente, supone para éstos el deber positivo de asegurar que el respeto a la vida física sea el presupuesto constitutivo esencial de la comunidad. Esta faceta de la vida, bajo la forma de derecho fundamental, corresponde a un derecho fundamental cuya aplicación no se supedita a la interposición de la ley y puede, por lo tanto, ser amparado a través de la acción de tutela”.

En múltiples sentencias, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la salud como derecho fundamental, en esta línea se ubica la Sentencia T-447 de octubre 13 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo, que coloca sobre el debate público una serie de principios éticos elementales para el desarrollo pleno de la sociedad colombiana, por ello se transcribe a continuación una parte sustancial de la misma:

“Esta Corporación en numerosas ocasiones ha manifestado que el derecho a la salud es inherente al ser del hombre, y, por tanto, se le puede considerar perfectamente como uno de los derechos fundamentales de la persona humana.

El derecho a la salud es un derecho fundamental, derivado del derecho a la vida que tiene toda persona humana, desde el momento de la concepción hasta su muerte, derecho que implica conservar la plenitud de sus facultades físicas, mentales y espirituales, y poner todos los medios ordinarios al alcance para la prevención de las enfermedades, así como para la recuperación. Este derecho tiene, así, las siguientes características:

- a) Es un derecho fundamental, porque es inherente a la persona humana, pues constituye parte integral de su ser. Además, como ya se enunció, es un bien necesario para la calidad de vida que todo hombre merece;
- b) Es un derecho derivado del derecho a la vida: La salud es un efecto vital. Lo anterior por cuanto el derecho a la vida comporta, como extensión ontológica, la facultad de vivir en las condiciones de bienestar físico, mental y espiritual adecuadas a su dignidad inviolable;
- c) Es un derecho que se tiene desde el momento de la concepción hasta la muerte: el derecho a la salud, al ser inherente a la persona humana, se predica en la totalidad de la existencia del hombre, en todo tiempo y en todo lugar; mientras haya vida humana,

hay derecho a la salud. Esto porque la salud no es una contingencia jurídica, sino un medio necesario para la existencia vital que el hombre merece; es un medio que en ciertas ocasiones adquiere la calidad de fin, pues el hombre busca la salud;

- d) Es un derecho a conservar la plenitud de sus facultades físicas, mentales y espirituales. En este punto es preciso hacer algunas distinciones: en primer término, no se habla de integridad física, mental y espiritual, porque constituye otro aspecto del derecho a la vida; se trata aquí de la plenitud de las facultades. Por plenitud ha de entenderse la realización de una disposición, algo es pleno; cuando cumple con su fin propio: en la medida en que un ente llega al límite de su finalidad, se realiza plenamente. Entonces, cuando se habla de la plenitud de las facultades humanas, se entiende que las aptitudes humanas están cumpliendo su fin propio, tanto física, mental y espiritualmente. Segundo, no se trata sólo de la plenitud física, sino también de la mental y espiritual. Por plenitud física se entiende la normalidad en el desempeño de las facultades físicas del individuo. Constituye la armonía de la naturaleza funcional corpórea del hombre (la *Physis antropos* que ocupa la atención de Aristóteles, en la *Física* y en *De anima*).

Pero el hombre no sólo es cuerpo, es también espíritu, en otras palabras, es la unión substancial del cuerpo y el alma como un todo armónico. De ahí que se hable de una salud mental, consistente en la plenitud de la capacidad intelectual del ser humano, y de una salud espiritual, que no es solamente la inclinación a lo trascendente, sino algo más objetivo: la paz interior, que requiere de un ambiente exterior que respete esa actitud íntima.

- e) Es un derecho que implica todos los medios ordinarios al alcance para la prevención de las enfermedades, así como para recuperarse, es decir, la persona tiene derecho a los medios ordinarios, entendiendo por tales los que son viables para la prevención o para la recuperación de la salud”.

La sentencia señalada anteriormente, realiza una completa argumentación en torno a la evolución del concepto “derecho a la salud”, al mencionar la importancia de las características, los componentes y los objetivos de considerar la salud como un derecho y en sí misma como un bien superior y esencial para la existencia del ser humano.

Aunque esta parte del documento pretende ser solamente enunciativa de las posibilidades que en materia de derechos sociales ha venido desarrollando la Corte Constitucional, cuyos pronunciamientos no han sido adoptados como criterios para la formulación de políticas públicas sociales, vale la pena concluir con una breve descripción de lo que en materia de derecho a la salud se ha denominado tendencias restrictiva y amplia frente a su garantía en Colombia.

La tendencia restrictiva hace referencia al reconocimiento del derecho a la salud como fundamental, cuando al ser negado un servicio puede morir el afectado, y por ello afirma que el derecho a la salud se vuelve fundamental por estar en conexidad con el derecho a la vida, considerado como el derecho fundamental por excelencia.

La tendencia amplia admite aquellos casos en los cuales la vulneración del derecho a la salud puede afectar el desarrollo normal de facultades físicas o mentales, así no se llegue a la muerte. Es así como se considera el derecho a la salud como fundamental en la medida en que se disminuye progresivamente la vida. Al respecto vale la pena citar textualmente el siguiente aparte:

El derecho a la salud es fundamental, “en aquellas situaciones en las cuales se afecte de manera directa y grave el mínimo vital necesario para el desempeño físico y social en condiciones normales. Según este último punto de vista, la salud es un estado variable, susceptible de afectaciones múltiples, que inciden en mayor o menor medida en la vida del individuo. Con base en esta apreciación gradual de la salud, el Estado protege un mínimo vital, por fuera del cual, el deterioro orgánico impide una vida normal”<sup>11</sup>.

## **Breve descripción de la política pública de salud (Ley 100 de 1993)**

### *La reforma del sector salud en Colombia*

#### *Antecedentes*

A mediados de los años 60, el Estado empezó a asumir directamente la responsabilidad de prestación y financiación de los servicios, lo que condujo a un creciente desarrollo institucional y a la estructuración del Sistema Nacional de Salud. Este se organizó formalmente hacia finales de los 80 y tuvo como función brindar servicios a la comunidad en los aspectos de promoción, protección, recuperación y rehabilitación. El sistema debía articular a todas las instituciones de salud del país, pero en la práctica éste solamente logró incluir la red pública, encargada también de las acciones de control y prevención.

Según el Ministerio de Salud, aproximadamente el 50% de la población era cubierta por el sector oficial, 20% por la seguridad social, 11% por el sector privado, particularmente por el método prepago, quedando un 19% de la población sin ningún tipo de cobertura<sup>12</sup>.

A partir de una evaluación gubernamental que concluía en la necesidad de universalizar la cobertura, aumentar los niveles de solidaridad, eficiencia fiscal y administrativa en el uso de

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia T-597, diciembre 15 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes.

<sup>12</sup> Ministerio de Salud, *La reforma a la seguridad social en salud: Antecedentes y resultados*, Bogotá. Ministerio de Salud. 1994. Tomo 1. p.p. 5-7.

los recursos, descentralizar el sistema e integrar los diferentes subsectores institucionales, se planteó la reforma de Seguridad Social en Salud, llevada a cabo por medio de la aplicación de la Ley 100 de 1993.

### *Sistema de afiliación y atención*<sup>13</sup>

En diciembre de 1993 se expidió la Ley 100 con el fin de integrar, en un único sistema, a todas las instituciones e intervenciones del sector, denominado Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuyo mecanismo rector de financiación, administración y prestación de servicios es el de la afiliación mediante un seguro de salud.

El nuevo sistema se rige bajo los principios de administración eficiente y competitiva, canaliza mayores recursos para el sector salud, no se giran directamente los recursos a los centros de atención sino que se utiliza un sistema de intermediación y se deja buena parte del sector en manos de agentes privados.

Existen dos mecanismos de afiliación:

1. Al Régimen Contributivo, dirigido a las personas con capacidad de pago que deben afiliarse a las Entidades Promotoras de Salud – EPS. Las EPS son básicamente administradoras de recursos. Están encargadas de la afiliación y registro de los usuarios, del recaudo de sus cotizaciones y de la organización y contratación de los servicios para sus afiliados con las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPS. Mensualmente las EPS reciben una suma fija de recursos por cada persona afiliada, se haga uso o no de los servicios.
2. Al Régimen Subsidiado destinado a las personas sin capacidad de pago y cuyo acceso depende del subsidio a la demanda. El anterior sistema público de salud funcionaba bajo el esquema de subsidio a la oferta, transfiriendo los recursos para financiar directamente a las instituciones hospitalarias. En el nuevo sistema se pasa al subsidio a la demanda que consiste en asignar recursos por persona asegurada y no por institución, es un pago fijo por medio del cual una persona puede acceder a un determinado plan de servicios.

Dentro del nuevo modelo se diseñó un paquete preestablecido de servicios, denominado Plan Obligatorio de Salud - POS, teniendo como criterio las enfermedades más frecuentes de la población colombiana, la disponibilidad tecnológica para su atención y el costo-efectividad de los tratamientos.

---

<sup>13</sup> Una versión ampliada de esta descripción se encuentra en: Natalia Paredes, "Transformaciones recientes del sector salud en Colombia y en el Distrito", en *Revista Controversia* No. 170 mayo de 1997. Cinep.

El POS para los afiliados al régimen contributivo incluye intervenciones de los tres niveles de atención en salud, mientras que el POS para los afiliados al régimen subsidiado sólo incluye intervenciones del primer nivel de atención y para mujeres embarazadas y niños menores de un año del II y III nivel. Se estableció la cobertura familiar, es decir, las personas que componen el núcleo familiar del afiliado se benefician de los mismos servicios.

Bajo el nuevo sistema se ordena la conversión de los hospitales de carácter público en Empresas Sociales del Estado, ESE<sup>14</sup>. En términos prácticos, significa que se acaban los presupuestos históricos de las instituciones públicas y se pasa al pago, al final del período, por los servicios prestados<sup>15</sup>. Las instituciones públicas deberán ser empresas autosostenibles financiera y administrativamente, para ello, deberán como cualquier IPS, vender servicios a las EPS y competir en el mercado por los contratos.

Al Estado se le asignó la función de coordinación y control del sistema, de promover la incorporación de las personas que no pueden pagar su seguro y de realizar acciones de impacto colectivo como el control epidemiológico, las campañas masivas de prevención y educación en salud, entre otros.

### *Financiación del sistema*

Por la organización y garantía del POS a los afiliados, el sistema reconoce a cada EPS o ARS una Unidad de Pago por Capitación - UPC, es un valor fijo anual mediante el cual se unifican los costos del paquete básico de servicios o POS. La UPC se define como un valor per cápita, revisado anualmente para su actualización. El valor de la UPC para el régimen contributivo es aproximadamente el doble del valor de la UPC para el régimen subsidiado.

Fuera de la cotización mensual y con el fin de regular la frecuencia en el uso, todos los afiliados en el momento de utilizar los servicios deben pagar “cuotas moderadoras”, los familiares también deben cancelar sumas adicionales o copagos.

La Ley 100 de 1993 estableció el 12% del salario base como cotización obligatoria de los afiliados al régimen contributivo. Dos terceras partes de la misma están a cargo del empleador y una tercera parte a cargo del trabajador. Un punto de la cotización se destina a la financiación del régimen subsidiado.

<sup>14</sup> Las Empresas Sociales del Estado son entidades públicas descentralizadas, regidas por el derecho privado en materia contractual y con un régimen presupuestal basado en reembolsos contra prestación de servicios.

<sup>15</sup> Estos servicios sólo podrán ser prestados a las personas que los cancelen, a las personas del régimen subsidiado remitidas cuya atención deberá ser cancelada posteriormente por su respectiva ARS, o a las personas sin capacidad de pago que lo demuestren, denominadas erróneamente “vinculadas”. El resto de la población que no cumpla con los requisitos de «miseria absoluta» debe cancelar sus servicios, ya que los hospitales no cuentan con los recursos necesarios para su atención.

El Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, es un mecanismo creado para la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, tiene cuatro subcuentas independientes: De compensación interna del régimen contributivo, de solidaridad para la administración de los recursos del régimen subsidiado, de promoción de la salud y de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito. Cada subcuenta tiene como función la financiación y compensación entre entidades del respectivo régimen o actividad.

Por delegación del Fosyga, las Entidades Promotoras de Salud - EPS serán las encargadas de recaudar las cotizaciones de sus afiliados al régimen contributivo, de las cuales deberán descontar el valor de las Unidades de pago por capitación, los costos de cubrimiento de incapacidades, licencias de maternidad y de actividades de promoción y trasladarán la diferencia al Fosyga. En caso de que los ingresos por cotización sean menores al valor de las UPC de sus afiliados y demás costos, el Fosyga deberá cancelar la diferencia a las EPS.

## **Características y principios del derecho humano a la salud y su garantía en Colombia**

En Colombia, a pesar de estar consagrada constitucionalmente la dignidad humana como base del Estado Social de Derecho y por ende tener aceptación social el objetivo de realizarla a través de la garantía integral de todos los derechos humanos, con relación al derecho a la salud, solamente algunos sectores son conscientes de que ello se logrará avanzando en la concreción de políticas públicas y planes nacionales de salud basados en las características y principios de los derechos humanos. Por ello, a continuación, se analizan las características y los principios rectores del derecho humano a la salud y su situación en Colombia después de la implementación de la Ley 100 de 1993.

### ***Universalidad***

El derecho a la salud es universal, todas las personas tienen derecho a la salud sin ningún tipo de discriminación, lo que supone que todos los factores que posibiliten atacar la enfermedad y conservar la salud deben ser accesibles para toda la gente.

La Constitución Política del 91 en el artículo 49 consagra la universalidad, posteriormente la Ley 100 de 1993 desarrolla este principio como: “la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida”.

Este propósito debería cumplirse al inicio del siglo XXI, pero ello está lejos de lograrse debido a la lógica mercantil que fundamenta el modelo, mientras los servicios de salud se compran y se vendan, aquellas personas precariamente insertas en el mercado no podrán por sus propios medios acceder a estos, y a aquellas actividades relacionadas con prevención y salud pública que al no ser rentables son abandonadas por el nuevo modelo.



El sistema de salud actual ha producido grandes diferencias en el acceso a servicios, que van desde familias con atención de todos los niveles y altas inversiones de recursos hasta familias sin ningún tipo de protección, 48% de la población aproximadamente. Y a diferencia de lo que sucedía anteriormente, sí las personas requieren usar servicios de salud y no cuentan con carnet o capacidad de pago, no son atendidas en ninguna entidad, práctica asumida aún en las instituciones públicas que por ley deberían recobrar este tipo de casos al Fondo de solidaridad y garantía.

La Ley 100 de 1993 afirmó que en el año 2001 estaría asegurada el 100% de la población, según el Ministerio de Salud, a 1 de abril del 2000 se encontraban afiliados al sistema 23'018.710 colombianos, que representan el 55.4% de la población total. En 1997 se estimaba que la cobertura era del 57.1%, equivalente a 22.7 millones de personas. Lo que indica que la cobertura ha disminuido en términos relativos, pero ha aumentado un poco en términos absolutos (300.000 personas). Es decir, prácticamente se está ante un estancamiento.

Lo increíble es que en el año 2000, después de 7 años de promulgada la Ley 100, las diferencias en los datos suministrados por las entidades son tan grandes que no se puede afirmar claramente la cobertura del sistema: según la Encuesta de Demografía y Salud del año 2000 de Profamilia, la afiliación se mantendría en 58%; según la Encuesta Nacional de Hogares de marzo del 2000, la afiliación alcanzaría al 52.6% de la población; por su parte, para la Encuesta Social realizada por Fedesarrollo en septiembre del 2000, llegaría 56.5%. De acuerdo con las opiniones de senadores y de la Academia Nacional de Medicina, la cobertura real en salud no es de 56% sino de 36%<sup>16</sup>.

### *Interdependencia e indivisibilidad*

Todos los derechos humanos son interdependientes entre sí, el ser humano es titular de derechos integralmente, por ello no se pueden garantizar unos y negar otros; en el caso de la salud esta interrelación es clarísima, pues derechos como alimentación o educación inciden fuertemente en los indicadores básicos de morbilidad y mortalidad de la población.

La Observación General No. 14 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas explica el significado de la interdependencia:

“El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos Humanos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud”<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Natalia Paredes, “La Salud un sistema en cuidados intensivos” en *Revista Cien Días*, Cinep, Vol. 10 No. 48, abril de 2001. p.p. 14-15.

<sup>17</sup> Naciones Unidas, Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, 2000.

La interdependencia del derecho a la salud con el derecho a la no discriminación por procedencia geográfica, se puede observar claramente en los siguientes indicadores:

La disminución de la velocidad de crecimiento (estatura) en la zona rural para los menores de cinco años es mayor que en la zona urbana, dado que el 19.4% de estos presentan retardo en el crecimiento, frente al 10.8% en el área urbana, casi el doble; lo mismo ocurre con el indicador de deficiencia severa por talla, mientras en el campo este asciende a 4.1% en las ciudades es de 2.3%. La prevalencia de desnutrición global presenta grandes diferencias, en la zona rural es de 8.9% y en la zona urbana de 5.7%.

Por subregiones el porcentaje de desnutrición global en menores de cinco años, en orden descendente es el siguiente<sup>18</sup>:

Bolívar, Sucre, Córdoba	11.9%
Litoral Pacífico	9.8%
Tolima, Huila, Caquetá	9.4%
Caldas, Risaralda, Quindío	8.4%
Atlántico, Bolívar Norte	4.6%
Cali	4.1%

Como puede observarse en el cuadro anterior la desnutrición global varía por la zona de residencia, siendo por ejemplo, más de 3 veces superior en Bolívar, Sucre y Córdoba frente a Cali. Esto significa una discriminación en la conservación de la salud de los niños menores de cinco años por procedencia geográfica, e implica que el Estado debe asumir su responsabilidad en términos de realizar acciones interinstitucionales que permitan garantizar niveles promedio de nutrición similares tanto para los niños que viven en la costa como los que viven en el interior, es decir que el derecho a la salud está directamente relacionado con derechos como alimentación, derecho a la no discriminación y la igualdad.

Igualmente, vale la pena destacar la íntima relación del derecho a la salud con el derecho a la educación, si observamos el cuadro de indicadores de desnutrición para niños menores de cinco años con relación al nivel educativo de la madre<sup>19</sup>, se puede ver cómo a mayor nivel educativo de ésta disminuye el grado de desnutrición de sus hijos, y por lo tanto aumenta su acceso a disfrutar de las condiciones necesarias para mantener la salud:

<sup>18</sup> Profamilia, *Encuesta nacional de demografía y salud 2000*, Bogotá. Profamilia. 2000. p. 149.  
<sup>19</sup> Profamilia, *Encuesta nacional de demografía y salud 2000*, Bogotá. Profamilia. 2000. p. 149.

Nivel educativo de la madre	% niños menores 5 años con desnutrición crónica (talla para la edad)		% niños menores 5 años con desnutrición global (peso para la edad)	
	Severa	Total	Severa	Total
Sin educación	6.3	24.1	3.4	12.4
Primaria	4.1	18.5	0.9	8.6
Secundaria	1.8	10.3	0.6	5.5
Universitaria	0.8	2.9	0.0	1.8

Los hijos de madres con educación universitaria presentan un porcentaje de desnutrición crónica en el total, ocho veces mayor a los hijos de madre sin educación, en términos de desnutrición global esta diferencia es de 6 veces. Esta situación evidencia la necesidad de garantizar para los grupos más vulnerables el derecho a la educación como parte de una política que apunte a garantizar el derecho a la salud de una población tan vulnerable y desprotegida como la infancia.

### *Carácter individual y social*

El derecho a la salud tiene la característica de ser individual y social, estas dos dimensiones se afectan mutuamente y por lo tanto ambas deben ser incorporadas en una política pública de salud consistente y coherente con las necesidades sociales básicas del país.

Normalmente el carácter individual del derecho a la salud está asociado a la relación de los profesionales de salud con el paciente, y a los derechos y deberes allí implicados; y, el carácter social referido a los aspectos socioeconómicos del entorno en el que se vive, a factores de riesgo colectivo y por lo tanto de manera directa a la salud pública.

A raíz de la implementación del nuevo modelo instaurado por la Ley 100 de 1993, los programas de promoción, prevención, y salud pública como el control epidemiológico, la vacunación, entre otros, han sido totalmente descuidados, con impactos graves en términos de generaciones de niños y jóvenes que son irrecuperables en el futuro, atraso en las capacidades humanas básicas y por ende en el desarrollo, pérdida en el acumulado institucional, investigativo y de política sectorial que se traía, por mencionar solo algunos de sus efectos.

### *Progresividad e irreversibilidad*

La progresividad en el caso del derecho a la salud implica que los Estados parte en el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, PIDESC, se comprometieron a avanzar permanentemente en su garantía y protección, ello debe reflejarse en mejores índices en la situación de salud de la población colombiana a medida que pasa el tiempo.

Estos hacen referencia a la morbilidad en todas las edades, especialmente en los niños y las niñas, la incidencia de enfermedades endémicas y epidémicas global y por estratos socioeconómicos y regiones geográficas, el nivel de acceso a servicios de salud, las acciones de carácter intersectorial como el saneamiento básico, acceso a agua potable y a educación, entre otros.

Consecuentemente, el derecho internacional de los derechos humanos es explícito en señalar como una de las obligaciones del Estado frente a la garantía de derechos sociales, la irreversibilidad, lo que significa que no se puede retroceder en los logros alcanzados; para el caso colombiano lo que se observa es un deterioro generalizado de los indicadores básicos de salud en la década de 1990.

Se han presentado retrocesos en indicadores de enfermedades prevenibles, en menores de un año la causa de consulta externa por infección respiratoria aguda – IRA, aumentó en 1993 de 14.9% a 20.6% en 1997, en niños de 1 a 4 años de 15 a 18.4%<sup>20</sup>. En el año 2000, solamente el 52% de los niños recibieron todas las vacunas, mientras en 1995 el 66% y en 1990, el 68%.<sup>21</sup>

No existe justificación alguna en estos retrocesos, pues la disponibilidad de recursos para el sector de la salud nunca antes había sido tan grande, el gasto público en salud ha tenido una evolución ascendente, al pasar de un 2.57% del PIB en 1993 a 3.6% en 1998<sup>22</sup>.

Según una encuesta contratada por el periódico El Tiempo, dirigida a consultar la opinión de médicos adscritos a varias EPS, en criterio del 46% de los encuestados la calidad del servicio obligatorio de salud ha desmejorado, para el 20% ha desmejorado sustancialmente, para el 3% ha mejorado sustancialmente y para el 27% ha mejorado, para un 5% ha permanecido igual<sup>23</sup>. Es decir, según uno de los sectores directamente concernidos con el tema y que observan a diario lo que ocurre en los servicios de salud, para la mayoría ha existido un retroceso con relación al sistema anterior.

A la luz del principio de irreversibilidad esta situación se torna inadmisibles, pues el Estado se comprometió con ir mejorando progresivamente la garantía de los derechos humanos, y por lo tanto del derecho a la salud.

En el marco del principio de progresividad, preocupa especialmente la situación del sistema público hospitalario, y aunque el derecho internacional no establece si los servicios deben ser

<sup>20</sup> 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.p. 183-184.

<sup>21</sup> Profamilia, *Encuesta nacional de demografía y salud 2000*. Bogotá. Profamilia. 2000.

<sup>22</sup> María del Pilar Esguerra y otros, *Sistema de Seguridad Social en Salud en Colombia: principales costos sobre las IPS*. Bogotá. Fedesarrollo. 2000. p. 46.

<sup>23</sup> Periódico El Tiempo. 7 de octubre de 2001. p. 1-6.

prestados por entidades públicas o privadas, sí es preciso sin duda alguna, en afirmar la responsabilidad del Estado en la garantía del derecho a la salud.

A continuación se presenta solamente una muestra de lo que ocurre todos los años con los hospitales públicos en todo el país, como se puede observar de 1998 a 2001 la situación de los diferentes centros asistenciales se repite<sup>24</sup>:

CASOS ILUSTRATIVOS DE LA CRISIS DE LOS  
HOSPITALES PUBLICOS DE II Y III NIVEL – AÑO 1998

HOSPITAL	CONSECUENCIAS INMEDIATAS
Sagrado Corazón de Jesús de Cartago	No tiene suministros médicos afectando atención de pacientes de Cartago y de otros 15 municipios del Norte del Valle, pues es el único hospital de II nivel de la zona
San Vicente de Paúl de Palmira	Se agotaron los alimentos y los insumos para atención de urgencias y hospitalizados y adeuda \$ 1.700 millones a los 432 trabajadores correspondientes a 3 meses de salarios; es la crisis más grave de la institución en 25 años. Déficit total de \$ 4.500 millones
San Jorge de Pereira	Sólo tiene presupuesto hasta el 30 de septiembre. Es el centro asistencial más importante de Risaralda, Quindío y Norte del Valle. Recorte de más de la mitad de sus servicios en cirugías ambulatorias, consultas no fatales, reducción en ginecobstetricia y el servicio de quemados funcionará sólo hasta agotar medicamentos e insumos. Afecta cerca de un millón de personas. Los usuarios deberán asumir costos de medicamentos y elementos de primera mano, como única alternativa para impedir el cierre. Déficit total de \$ 10.000 millones a pesar de los \$ 3.000 millones recuperados por concepto de consultas.
San Juan de Dios de Armenia	Unico de III nivel en la zona, sólo tiene presupuesto hasta el 30 de septiembre. Déficit total de \$ 11.000 millones
Hospital Nuestra Señora de los Remedios de la Guajira.	Es el principal hospital de la región. Déficit de \$ 6.000 millones de pesos.
Hospital Erasmo Meoz de Cúcuta.	Cierre eminente. 95% de la población de la población de bajos recursos de la zona fronteriza quedaría sin asistencia médica. Déficit de \$ 10.000 millones
Hospital General de Neiva	Se agotó el presupuesto, desde el primero de octubre las personas que carecen de recursos y subsidio no tendrán acceso a cirugías programadas, consulta externa y demás servicios que no sean de urgencia.

<sup>24</sup> Archivo prensa Periódicos Tiempo y Espectador.

de Popayán

(Antioquia)

Federico Lleras de Ibagué	Solamente está prestando servicios de urgencias. Déficit de \$ 6.000 millones
Hospital Regional de Buenaventura	Agotó existencias para funcionamiento. Redujo su déficit de \$ 5.700 a \$ 2.522 millones. Es el principal centro de atención del pacífico colombiano, debe considerarse como un «hospital de guerra», atiende 70 casos diarios de urgencias.

#### CASOS ILUSTRATIVOS DE LA CRISIS HOSPITALARIA – AÑO 2001

HOSPITAL	CONSECUENCIAS INMEDIATAS
Hospital Universitario San José	La deuda del centro asistencia supera los \$34.000 millones. Actualmente hay en proceso 400 tutelas para reclamar salarios. Adeuda \$650 millones por concepto de energía, por lo que el servicio le será suspendido a partir del 15 de agosto durante dos horas.
San Juan de Dios de Bogotá	Al centro asistencial le quedan 600 tutelas, 100 embargos, deudas por \$130.000 millones y 504 camas vacías.
Hospital San Vicente de Paul	Déficit de \$1.600 millones y deudas con proveedores, acreedores y empleados alcanzan los \$ 3.100 millones. Desde 1 de agosto se implementó plan de austeridad, que suprimió servicios de especialistas.
Hospital de Buenaventura	Déficit de \$22.000 millones, número de demandas 280, y deudas con proveedores y acreedores \$ 6.000 millones, entre 4 y 10 meses de salario sin pagar. La EPSA, le cortó el suministro de electricidad el 24 de octubre.

Según cifras de la Contraloría general de la República, a octubre de 2001, la deuda total del Gobierno Nacional con el sistema hospitalario, era del orden de los \$731.000 millones y la deuda por rentas cedidas ascendió a \$ 80.500 millones. En este mismo mes, el Ministerio de Salud, estimó que el déficit de los hospitales públicos era superior a un billón de pesos, y el Ministerio de Hacienda anunció un giro de salvamento por \$ 300.000 millones de pesos a 49 hospitales públicos de todo el país.

Lo que está ocurriendo en Colombia con la red pública de hospitales es un proceso gradual pero acelerado de privatización de la misma, lo que se prevé debido a las crisis reiteradas y a la quiebra sucesiva de entidades estatales, es que el Estado no solamente pierda su capacidad directa de prestación de servicios, sino que entregue progresivamente el control sobre un servicio público, derecho humano y bien universal como es la salud, en ese sentido poco a poco ira perdiendo la posibilidad de garantizar el derecho a la salud de los ciudadanos, lo que es contrario a los convenios internacionales, a los principios básicos de la organización social y a los fines fundamentales del Estado Social de Derecho, como se define el Estado colombiano.

## ***Irrenunciabilidad***

El derecho a la salud es irrenunciable, en la medida en que es inherente a la existencia misma del ser humano, las personas no pueden renunciar a este derecho, negarlo, cederlo, negociarlo, ni tampoco otros, sea el Estado, la sociedad u otros individuos, arrebatarlo, enajenarlo o intercambiarlo.

Es difícil demostrar cuantitativamente el hecho de que la política de salud predominante impone ciertas condiciones que presionan a renunciar total o parcialmente al acceso a servicios y protección de la salud, lo más evidente es la aceptación por parte de la sociedad, de que una parte de la población se encuentre sin ningún tipo de afiliación mientras se da la transición a un régimen de cobertura total; otras evidencias menos visibles, remiten al hecho de que el personal de salud restrinja como mecanismo de disminución de costos, órdenes de exámenes, medicamentos o especialistas, esto en últimas se debe a que el objetivo central de los administradores de la salud no es su protección sino el punto de equilibrio financiero.

Además de las características antes mencionadas, el derecho a la salud se rige por los principios de igualdad, accesibilidad, gratuidad y equidad.

## ***Igualdad***

El principio de igualdad se refiere directamente a la no discriminación en el acceso a la atención en salud, protección, respeto y conservación de la misma; esto supone igualdad de condiciones para todas las personas.

En el sistema colombiano se han generado una serie de discriminaciones derivadas de su diseño, desde la distinción establecida entre familias con capacidad de pago y aquellas que no cotizan al sistema, pasando por las diferencias regionales, entre el campo y la ciudad hasta la desigualdad en protección básica como vacunación, salud sexual y reproductiva, prevención, etc.

La siguiente cita textual evidencia la desigualdad en salud por condiciones socioeconómicas: “En el 2000, la enfermedad tiende a concentrarse entre los más pobres y la atención en los más ricos”<sup>25</sup>.

## ***Accesibilidad***

La accesibilidad está relacionada directamente con las condiciones de modo, tiempo y lugar para la obtención de bienes, servicios y factores socioeconómicos que permitan la recuperación y conservación de la salud. Ello implica que el diseño de la política y los programas derivados

---

<sup>25</sup> PNUD - DNP - Misión Social. *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*. Bogotá. 2000. p.167.

de ésta reconozcan las condiciones de distancia, zona geográfica, aspectos culturales y de otra índole que mejoren el acceso a la protección de la salud.

Algunos de los problemas más frecuentes en la accesibilidad al derecho a la salud se pueden observar en los resultados de la encuesta contratada por el Tiempo (7 de oct. De 2001) para consultar a médicos afiliados a varias EPS, sobre los principales problemas de salud, al preguntar por ¿cuáles de los siguientes problemas diría usted que enfrentan los pacientes de las EPS?, se obtuvieron los siguientes resultados donde se expresan los principales impedimentos de acceso:

---

Demora por la obtención de citas con especialistas	80 %
Limitado número de medicamentos autorizados	75 %
Demora en la autorización de exámenes	71 %
Obstáculo en la obtención de citas	69 %
Negación de los exámenes necesarios por costos	68 %
Baja calidad de medicamentos	62 %
Pago de medicamentos por cuenta del paciente	46 %
Baja existencia de medicamentos	41 %
Retrasos y deficiencias en la prestación del tratamiento	39 %
Inadecuada atención por parte de los médicos	15 %
Ninguno	1 %
Otros	5 %

---

Como puede observarse los principales problemas de acceso para las personas que se encuentran afiliadas al sistema de salud están relacionadas con aspectos que regulan o controlan las Empresas Promotoras de Salud para aumentar sus niveles de rentabilidad, pues en orden descendente se observa como los obstáculos más frecuentes son los más costosos.

Vale la pena aclarar que en esta encuesta no aparecen los impedimentos de aquellas personas que se encuentran por fuera del sistema, que en los estimativos más optimistas oscilan entre el 42 y 43% de la población colombiana, y que no cuentan ni siquiera con el más mínimo acceso al estar por fuera del sistema, suele ocurrir que de este porcentaje, cuya gran mayoría no tiene capacidad de pago al necesitar los servicios de salud son rechazados por el sistema privado y remitidos al sector público, donde tienen que cancelar ciertas sumas para ser atendidos y posteriormente mirar como completan la totalidad de la cuenta.

Lo que está sucediendo es que muchas veces los vinculados sin capacidad de pago, quedan empeñados o definitivamente no logran cancelar sus cuentas y por esta vía el sistema público entra en un déficit permanente, profundizando el círculo vicioso de iliquidez financiera, deuda, cartera de difícil recuperación, salvamentos insuficientes por parte del Estado,



repitiéndose el ciclo de una competencia en condiciones desiguales con el sector privado y por lo tanto debilitando rápidamente el sistema público, con su consecuente privatización.

### *Gratuidad*

La gratuidad supone una obligación del Estado de examinar las condiciones de los diferentes grupos poblacionales para evitar la creación de obstáculos económicos de acceso a la protección de la salud.

En este sentido, implica que sí el establecimiento de tarifas en la prestación de servicios o acciones de salud pública conlleva que aquellas familias sin capacidad de pago no pueden acceder, estas no sean aplicadas, garantizando la protección de los grupos vulnerables por su condición económica.

La falta de dinero es la razón más común para no usar los servicios según el 51% de la población, en el campo esta situación afecta al 47.5% de sus habitantes, en la región Atlántica al 62.3% y las personas dedicadas a los oficios del hogar se ven afectadas en un 57.4%<sup>26</sup>.

Contrario a este principio, las políticas de salud contemplan un incremento anual de las tarifas de salud, tanto para los afiliados (copagos y cuotas moderadoras), como para los no afiliados (tarifas plenas).

El cobro de servicios en un país con más de la mitad de su población en pobreza por ingresos y más de la cuarta parte en situación de miseria por ingresos es inadmisibles, pues este segmento de familias, independientemente de cualquier otra consideración en términos de programas sociales, no cuentan materialmente con el dinero necesario para los pagos en salud.

### *Equidad*

El principio de equidad parte del reconocimiento de la existencia de desigualdades en las sociedades actuales, acentuadas en los países en desarrollo, por ello apunta a la necesidad de redistribuir los recursos disponibles en un país a favor de los sectores más vulnerables.

Para el caso de la salud, este principio debe orientar transversalmente la política pública, y para ello se requiere que los programas, acciones, mecanismos de acceso y demás intervenciones propias del sistema se redistribuyan proporcionalmente a quienes más lo requieren y por lo tanto exista una contribución mayor de los sectores más ricos y menor de los sectores más pobres.

---

<sup>26</sup> Profamilia, *Encuesta nacional de demografía y salud 2000*. Bogotá. Profamilia. 2000. p. 195.

“El concepto de equidad que se encuentra en la base del planteamiento de la meta de salud para todos se fundamenta en la noción de necesidad. Esto implica que el acceso a recursos y servicios de salud atiendan no a criterios “neutros” de cuotas igualitarias, sino a consideraciones de diferenciación que respondan a las necesidades especiales de los distintos grupos (...)

La equidad en salud trataría, en general, de corregir diferencias que no sólo son innecesarias y evitables, sino al mismo tiempo injustas e indebidas. Puede tratarse de diferencias en el nivel de la salud o la calidad de vida que a su vez implican variables socioeconómicas o de desarrollo más amplias, o pueden ser diferencias de servicios o de acceso a la atención de salud”<sup>27</sup>.

La aplicación del principio de equidad exige que la política pública de salud esté atravesada por la consideración de realizar una planeación basada en las diferentes necesidades que existen en salud, es decir, que parta del reconocimiento de los diferentes diagnósticos por regiones, edades, sexo, niveles de ingreso, condiciones de vida, etc., y sobre esa base diseñe planes, programas y sistemas.

Pero además, la equidad implica una redistribución de los recursos existentes en un país, y para el caso de la salud supone que los recursos destinados a la política de salud sean redistribuidos a favor de los que tienen menor capacidad de autosatisfacer bienes, condiciones y servicios y tienen mayores necesidades derivadas de su vulnerabilidad. Es decir proporcionar más a quienes más lo necesitan y menos a quienes menos lo requieren.

En el sistema de salud el manejo de los recursos se ha convertido en fuente de corrupción y clientelismo, se presentan varios tipos de prácticas perversas, una de ellas es la evasión, es decir personas con capacidad de pago que no aportan al régimen contributivo, esta práctica se combina con el clientelismo clásico, es decir, personas con capacidad de pago que se afilian al régimen subsidiado por ser amigos de alcaldes y políticos; inclusive según el Ministerio de Salud hay aproximadamente 30.000 empleados públicos que están en el régimen subsidiado sin tener derecho a este. Otra de las prácticas consiste en exigir a los trabajadores estar afiliados al régimen subsidiado para contratarlos y así evadir la responsabilidad de los empleadores de afiliación al régimen contributivo.

Según la firma consultora Econometría se estima que al menos dos billones de pesos dejaron de ingresar al sistema de salud colombiano en el año 2000 como consecuencia de este tipo de prácticas, esto implica desviar recursos para personas que no lo requieren en detrimento de la población pobre y vulnerable que pierde la posibilidad de ser atendida. Es decir, se presenta una total inequidad, una redistribución regresiva de recursos que beneficia más a quienes menos lo necesitan, contrario a avanzar en equidad se presenta un retroceso inaceptable, una sociedad que premia a los que más tienen.

---

<sup>27</sup> Citado en Provea, “La salud como derecho. Marco Nacional e Internacional de protección al derecho humano a la salud”. Serie Aportes No. 3, Caracas. Provea, 1998. p. 34.

Si se observa la distribución del gasto público en salud para el año 1997, por tipo de intervención y quintiles de ingreso –el quintil 1 es el 20% más pobre y en orden ascendente el quintil 5 es el 20% más rico–, se obtiene que los quintiles más altos se benefician más de los recursos públicos que los quintiles más bajos:

Quintil	Hospit.	Matern.	Cirugía	C. méd.	Odont.	Labor.	Terapias	Salud	Salud bás.
1	6.70	4.68	5.55	0.11	0.21	0.20	0.11	17.59	19.58
2	7.73	4.24	6.97	0.14	0.26	0.25	0.13	19.73	20.81
3	7.70	3.72	9.72	0.20	0.37	0.35	0.18	22.25	21.97
4	6.35	3.40	9.85	0.20	0.37	0.35	0.19	20.71	20.17
5	6.38	1.69	10.47	0.21	0.40	0.38	0.20	19.72	17.47
Total	34.90	17.72	42.57	0.86	1.62	1.53	0.81	100.0	100.0

Hospit.: Hospitalización, Matern: Maternidad, C. Méd.: consultas médicas, Odont.: odontología, Labor.: laboratorio, Salud: gasto público en salud. Sal. Bás.: gasto público en salud básica.

Fuente: Sarmiento, Delgado y Reyes (1998). Los autores trabajan a partir de Misión Social – DNP – Encuesta de Calidad de Vida (oct. 97) y de las Cuentas Nacionales del DANE.<sup>28</sup>

Como se puede observar en el cuadro anterior los quintiles medios y altos (3, 4 y 5) reciben una parte importante del gasto público en salud, por lo que no se mejora la distribución de los recursos en términos de equidad. Si se observa por ejemplo el gasto destinado a cirugía el quintil 5 (recibe el 10.47% del gasto), es el que más se beneficia frente al quintil 1 (5.55%), es decir, intervenciones tan costosas como estas son financiadas por el gasto público para favorecer más a los ricos que a los pobres, y si sumamos el gasto en cirugía de los quintiles 3, 4 y 5 obtenemos que absorben el 30.04% frente al 12.52% de los quintiles 1 y 2, casi tres veces más que la población de más bajos ingresos.

En odontología, laboratorios y terapias se presenta una situación similar. Sorprende como en salud básica la tendencia no varía, asignando casi el mismo porcentaje de recursos para los diferentes quintiles de ingreso, situación totalmente inequitativa, pues los sectores más vulnerables deberían ser los que más recursos obtienen en todas las intervenciones, pero con mayor razón en salud básica que les permite prevenir y acceder a condiciones de protección frente a la enfermedad.

La siguiente afirmación ilustra claramente el problema de la inequidad en el sistema de salud: “La forma como se distribuye el gasto público confirma la falta de equidad del sistema. En el total, los quintiles cuatro y cinco reciben más que el quintil uno, así que el gasto en salud no favorece la equidad. Y al profundizar las desigualdades existentes, el sistema de salud es injusto”<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Cuadro tomado de Jorge Iván González, “Imparcialidad financiera y equidad. Otra lectura del Informe de la Organización Mundial de la Salud. Año 2000”. Ponencia preparada para el Seminario “El derecho a la salud y la equidad en los servicios de salud”, abril de 2001. p. 10.

<sup>29</sup> Jorge Iván González, “Imparcialidad financiera y equidad. Otra lectura del Informe de la Organización Mundial de la Salud. Año 2000”. Ponencia preparada para el Seminario “El derecho a la salud y la equidad en los servicios de salud”, abril de 2001, p. 10.

Es así, como la política pública de salud no está orientada por las características y principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos, en esta medida la garantía del derecho a la salud se queda en el papel y no se traduce en aplicaciones concretas que mejoren los indicadores básicos de salud de la población. Por el contrario la política estatal desarrollada por medio de la implementación de la Ley 100 de 1993, está basada en la consideración de la salud como una mercancía más que se compra y se vende en el mercado y no como un derecho humano y bien público universal que hace parte de la dignidad de los seres humanos.



ALEJANDRO MANTILLA QUIJANO<sup>2</sup>



Buena parte de los esfuerzos de los estudiosos que han pretendido caracterizar al mundo contemporáneo en sus diferentes dinámicas, han coincidido en destacar la inmensa importancia de la información como soporte fundamental de las sociedades actuales, así como de la relevancia de los medios masivos en su papel de reproductores de toda clase de imágenes y flujos informativos.

Desde los trabajos de Marshall Mc Luhan en los años sesenta, hasta la *Era de la información* del sociólogo Manuel Castells a finales del siglo XX, pasando por la *Pantalla total* de Braudillard, la *Sociedad transparente* de Vattimo, la *Sociedad del espectáculo* de Guy Debord o el *Homo Videns* de Giovanni Sartori, se ha insistido en que vivimos en un mundo cada vez más dependiente de las tecnologías informacionales, habitado a su vez por ciudadanos cada vez más permeables a las imágenes globales. Nos informamos vía internet, buena parte de nuestras conversaciones giran en torno a los programas transmitidos por las grandes cadenas transnacionales de televisión, se nos dificulta realizar nuestras labores diarias sin el auxilio de un computador, los músicos y actores llegan a ser reconocidos más como resultado de las imágenes impuestas antes que por su talento, y hasta pareciera que el correo físico se hubiese hecho obsoleto frente al arribo del correo electrónico.

<sup>1</sup> Documento presentado a la Comisión Temática No. 2 de los DHESCA: Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

<sup>2</sup> Miembro del Proyecto Aurora. Universidad Nacional de Colombia.

Pero lo cierto es que tras los telones de la transparencia mediática, se han acomodado transparencias ocultas, y la “pantalla total” no abarca la totalidad del mundo en el que vivimos. Mientras occidente celebraba el cambio de milenio, y muchos se preocupaban por la crisis que se podía suscitar gracias a los aparatos que no asimilaban bien los dígitos 00 en el registro de las fechas, a lo largo del globo se sufrían verdaderas crisis, solo que estas crisis no afectaban a los aparatos sino a las personas.

En efecto, durante el periodo de 1999-2000 en el mundo se sufrieron seis graves crisis humanitarias cuyo componente fundamental fue la extrema carencia de alimentos: en lugares como Sierra Leona, Angola, la región Etiópe de Ogadén, Timor Oriental, Corea del Norte y Chechenia, el hambre ha sido un acompañante constante y cotidiano para los pobladores de tales latitudes<sup>3</sup>; sin embargo, para la “pantalla” el hambre es una transparencia de tal intensidad que se torna invisible.

El hambre sigue siendo ese gran enemigo invisible capaz de arrasar con poblaciones enteras en tiempos dignos de record; según estimaciones de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación) actualmente alrededor del mundo 826 millones de personas padecen actualmente desnutrición crónica y grave<sup>4</sup>; a su vez, según cálculos de *Acción contra el hambre* solo en África el 40% de la población (el equivalente a 300 millones de personas) se encuentra desnutrida<sup>5</sup>; en América Latina el panorama tampoco es halagador, el porcentaje de menores de cinco años que muere por desnutrición frente al total de las muertes de menores en ese margen de edad equivale en Argentina al 22%, en Brasil el 11.2%, en Perú al 21%, en Colombia al 9%, y en Venezuela al 16%<sup>6</sup>.

Las y los hambrientos solo aparecen en la pantalla para el beneficio de los empresarios del entretenimiento; ¿recuerdan el “USA for Africa” a mediados de los años ochenta? Los cantantes del momento lanzaron unos cuantos alaridos para supuestamente recaudar fondos para los niños desnutridos que se morían de hambre en Etiopía, un lugar que solo podían ubicar en el mapa consultando el índice en la parte de atrás del atlas. Unos cuantos sacos de harina llegaron, los cantantes recibieron publicidad gratuita y los empresarios fonográficos cuantiosas ganancias.

Si el hambre no reporta beneficios para el capital es ignorada por las pantallas. En sus últimos escritos, Gilles Deleuze<sup>7</sup> nos recordaba que las sociedades pueden ser definidas por las

<sup>3</sup> Cf. *Acción contra el hambre*, “Geopolítica del hambre. Las hambrunas exhibidas”, informe 2001. Icaria editorial. Barcelona. 2000.

<sup>4</sup> Cf. Informe preparado por el Sr Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, doc E/CN.4/2001/53, 7 de febrero de 2001.

<sup>5</sup> Silvie Brunel, “Garantizar la protección de las poblaciones: un dilema para la acción humanitaria”, en *Acción contra el hambre*, op cit.

<sup>6</sup> Álvaro Moncayo Medina, “Crisis sanitaria continental”. Le Monde Diplomatique. edición Colombia, julio 2002. p 28.

<sup>7</sup> Cf. Gilles Deleuze, “Post-scriptum sobre la sociedad del control”, y la entrevista con Antonio Negri “Control y Devenir”, en Gilles Deleuze “*Conversaciones*”, Valencia, Pre-Textos, 1999.

máquinas predominantes: la sociedad del control funciona en buena medida gracias a las máquinas informáticas y los ordenadores, la sociedad del control es tanto informática como espectáculo, tenemos un control continuo y una comunicación instantánea, en estas sociedades se instauran nuevos tipos de vigilancia, de observación, de control, la pantalla es el mecanismo de dominación por excelencia imponiendo consensos no solicitados. En nuestros días una de las aristas del control efectivo es el hacernos creer que no hay hambre en el mundo, uno de los tantos consensos que no le hemos pedido a la pantalla, una manera soterrada (y eficaz) de controlar.

Hacia 1798, el economista inglés Robert Malthus publicó su *Ensayo sobre la población*, donde sostuvo que era inevitable que el crecimiento de la población rebasara con creces la producción de alimentos, pues mientras el número de seres humanos crecía de forma geométrica (1,2,4,8,16,32...) la naturaleza solo permitía la producción de alimentos en forma aritmética (1,2,3,4,5...); Malthus auguraba que llegaría el momento en que los seres humanos sufrirían inmensas carencias de alimentos que desembocarían en terribles hambrunas; en ese sentido, era muy importante controlar el crecimiento de la población para que la humanidad no sufriera de estos males, de ahí que fueran tan importantes las catástrofes naturales, las guerras y las epidemias, en su papel de controles “naturales” de la natalidad.

Décadas atrás, buena parte de los análisis que buscaban explicar el problema del hambre en el mundo estuvieron mediados por el argumento de la insuficiencia de la producción alimentaria frente al desmesurado aumento de la población en todo el planeta. Un caduco Maltusianismo orientó buena parte de las discusiones, para siempre tomar como respuesta ineludible la necesidad de aumentar la producción de alimentos de tal manera que se obtuviera como resultado la permanente disponibilidad de comida para todas y todos los hambrientos.

El argumento de la disponibilidad de alimentos como solución al problema del hambre –que se constituye en el núcleo fundamental del concepto de seguridad alimentaria– ha sido hasta el día de hoy el caballo de batalla de buena parte de las políticas y programas agrícolas y alimentarios en el mundo; con tal espíritu arranca en los años setenta la revolución verde, y en el mismo sentido aunque con un distinto matiz, es alabada hoy (por los poderosos por supuesto) la biotecnología y los alimentos procedentes de organismos genéticamente modificados (en adelante OGM).

Pero aun así, tras años de despliegue de la revolución verde, de la promoción de alimentos provenientes de OGM, y de distintas maneras de implementación de programas productivistas e incluso del sostenimiento de ciertas tesis Maltusianas mesuradas o mimetizadas, surgen algunas preguntas obligadas:

- ¿Cómo explicarse que aunque la producción mundial de alimentos haya venido en ascenso durante las últimas décadas y que la población mundial tienda a crecer mucho menos en términos proporcionales que antaño, el número de hambrientos siga creciendo en términos absolutos?
- ¿Cómo explicarse no solo que la producción de alimentos vaya en ascenso, sino que los lugares con mayor crecimiento *per capita* de dicha producción sean precisamente las regiones más pobladas de la periferia (China, India y el resto de Asia)?
- ¿Porqué la región con mayores problemas de hambre (África Subsahariana) no es una región con problemas en la producción de alimentos, ni tampoco con inconmensurables cifras de crecimiento de su población?<sup>8</sup>.

Es claro que el problema de hambre que se vive en África Subsahariana no se debe ni a problemas en la producción de alimentos, ni a un desmesurado crecimiento de la población, lo que padecen las y los habitantes de esta región es una aguda crisis económica general<sup>9</sup> motivada por los injustos patrones de intercambio comercial y financiero que se desenvuelven en el globo. Como lo resaltaba hace poco Philippe Leymarie, el África Subsahariana es una región a la deriva, que es prescindible para el capital mundial, y que ha sido abandonada a su suerte en medio de numerosas guerras fratricidas<sup>10</sup>, provocadas en la mayoría de las ocasiones por el control del tráfico de gemas y de marfil, que van a parar a las gargantas de los poderosos y a los pianos de las burguesías de los países capitalistas avanzados.

¿Es la sobrepoblación la que causa el hambre, o es la estructura de la economía mundial lo que la provoca? La pantalla nos muestra al hambre como un enemigo invisible, pero es el más visible de los Némesis para buena parte de los habitantes del planeta.

Hace falta tener un ingreso de un dólar por día (en efectivo o en especie), para estar seguro de no pasar hambre. Las familias con tal ingreso gastan entre el 60 y el 85 % para los alimentos. Mil millones trescientas mil personas viven con menos. 300 millones que pertenecen a este grupo viven en barrios miseria. De mil millones de pobres rurales 650 millones viven en tierras marginales, o sea tierras con alto riesgo de degradación, mientras las tierras “favorecidas” las ocupan agricultores medianos o grandes. Unos 500 millones de pobres rurales son campesinos sin tierra, 250 millones son trabajadores agrícolas sin tierra, y otros 250 millones tratan de sobrevivir como artesanos de pueblo, etcétera<sup>11</sup>.

Ante tan gravosa situación, consideramos indispensable preguntarnos por la pertinencia de asumir una perspectiva de derechos humanos como herramienta a empuñar en la lucha contra

<sup>8</sup> Sobre estos interrogantes ver: Amartya Sen, “*Desarrollo y Libertad*”, Barcelona, Planeta, 2000, p 250 y ss.

<sup>9</sup> *Ibidem*. p 252.

<sup>10</sup> Cf. Philippe Leymarie, “La deriva del continente africano”, en “*Geopolítica del caos*”, Le Monde Diplomatique edición española, Madrid, 1999.

<sup>11</sup> Cf. Rolf Künemann, secretariado ejecutivo de FIAN Internacional, “*15 años de FIAN, desafíos para la próxima década*”, en [www.fian.org](http://www.fian.org).



ese gran enemigo visible que es el hambre. Estamos convencidos de la importancia de concebir los derechos, y en este caso en particular el derecho humano a una alimentación adecuada, como una caja de herramientas que nos permita cambiar la realidad. Tal transformación solo será posible cuando podamos unir esfuerzos para luchar contra el hambre, la desnutrición, y la miseria; tal cruzada no podrá orientarse a buscar arrancar de entre los tesoros de los ricos del planeta una mogolla y un vaso de leche diarios para las y los hambrientos. Quien ose plantear una estrategia de exigibilidad por la garantía del derecho humano a una alimentación adecuada, deberá tener presente que la lucha no es solo por un mendrugo de pan, la lucha es por transformaciones profundas en el comercio mundial de alimentos, es por una redistribución justa de la tierra para los campesinos que hoy carecen de ella, implica una lucha por políticas de empleo en condiciones equitativas y satisfactorias, con un salario justo y con un modelo de seguridad social adecuado que atienda a la dignidad de los seres humanos y no a los lineamientos del FMI o del pago de la deuda; implica cuestionar los acuerdos asumidos hasta ahora por la OMC, implica una lucha contra las transnacionales de la comida basura que imponen hábitos alimenticios extraños a las costumbres de las comunidades, implica una moratoria para la producción de alimentos transgénicos, y la realización de una gran cantidad de objetivos que se desprenden del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que los estados se han comprometido a garantizar y hasta ahora no lo han hecho.

La exigibilidad del derecho a alimentarse es un ejercicio de praxis emancipatoria, cuyo principal objetivo es una sociedad más justa, donde los derechos humanos son respetados. Siguiendo al filósofo Alemán Stefan Gosepath, si todos los seres humanos nos reconocemos como iguales y autónomos, el ejercicio del respeto de tal igualdad y autonomía se desprende que los bienes sociales deben ser distribuidos de manera igualitaria para todos los seres humanos<sup>12</sup>, en ese marco la exigibilidad del derecho a alimentarse tiene un firme asidero, ya que contiene un principio mínimo de distribución igualitaria de los alimentos que se producen en el mundo; alimentos que, claro está, deben satisfacer unas condiciones mínimas que deben entenderse a partir del contenido del derecho humano. Indagar sobre los lineamientos alrededor de tales condiciones, y los retos actuales a los que nos enfrentamos es el propósito del presente escrito.

## ¿En qué consiste el derecho a la alimentación?

Quienes buscan una sociedad con mayores libertades y mayores niveles de bienestar social, asumiendo la lucha por la garantía de los derechos humanos como un medio para tal fin, deben tener en cuenta ciertos puntos mínimos que le conciernen a las particularidades propias

---

<sup>12</sup> Cf. Stefan Gosepath, "Consideraciones sobre las fundamentaciones de los Derechos Humanos Sociales", en Manuel Alberto Alonso y Jorge Giraldo Ramírez, *"Ciudadanía y Derechos Humanos Sociales"*, Medellín, Escuela Nacional Sindical, 2001.

de los derechos humanos. En particular, resulta crucial tener en cuenta: el marco normativo internacional, la interdependencia y su relación con los demás derechos, el contenido del derecho, y las obligaciones del Estado en esa materia. Explicar estos puntos es una de nuestras tareas, pero además, resulta muy importante asumir la perspectiva más garantista para la satisfacción de dicho derecho, rebatiendo las visiones que pueden limitar el goce de los derechos humanos, en nuestro caso el derecho a alimentarse de una manera adecuada; esa es nuestra primera labor.

## **El derecho a alimentarse como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.**

Algunos doctrinantes han considerado que el Derecho a una Alimentación Adecuada no es un derecho en si mismo diferenciado de los demás derechos, sino que es apenas uno de los componentes del derecho de cada persona a un nivel de vida adecuado para si y su familia<sup>13</sup>. Esta posición puede inferirse de la lectura del texto de la primera parte del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Artículo 11: 1. 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

De acuerdo a una lectura simple de este aparte, podemos considerar que el derecho a la alimentación no vale por si mismo, sino que es una parte –junto con la vivienda y el vestido adecuados– de algo más amplio: el *Derecho Humano a un Nivel de Vida Adecuado*. Nosotros no aceptaremos esta tesis por cuatro razones:

1. Si los derechos a la alimentación, vivienda y vestido no fuesen derechos en si mismos sino apenas componentes de un derecho más amplio, ¿porqué podríamos hablar entonces de otros derechos como el derecho al trabajo, a la libertad sindical, a la salud, a la seguridad social, etc?, ¿por qué estos no son también parte del derecho a un nivel de vida adecuado?. Si así fuera no hablaríamos de derechos humanos (en plural) sino de un solo, grandilocuente y magnánimo derecho: el derecho a un nivel de vida adecuado; si se cumpliera la máxima: “Todos los derechos para todas las personas”, el resultado seria que todas las personas gozaríamos de un nivel de vida adecuado, si fuese así, estaría en discusión la misma idea de derechos humanos y se confundirían los medios con los fines: los derechos humanos son medios, nunca fines en si mismos<sup>14</sup>, el fin es un nivel de vida adecuado.

<sup>13</sup> Procuraduría para al defensa de los derechos humanos de El Salvador. Cuaderno de Derechos Humanos. Metodología e indicadores para evaluar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador. Oswaldo de Rivero, consultor del PNUD, San Salvador, enero de 1996. Citado por Fernando Estrada Ramírez, “Contenido y alcance de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudios sobre el derecho a la vivienda, la salud y la alimentación”, Mimeo, Bogotá, 1998.

<sup>14</sup> Cf. Alejandro Mantilla Quijano, “Consideraciones sobre la exigibilidad política del derecho a la tierra”, en “*Por el Derecho a la tierra*”, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá, 2002, p 160 y ss.

2. Cuando decíamos que la postura en cuestión estaba basada en una lectura acrítica de la primera parte del artículo 11, hacíamos alusión a que una lectura detenida de todo el Pidesc no nos llevaría a semejante conclusión, ya que (como lo veremos más adelante) el segundo inciso del artículo 11 señala expresamente el “derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre”; tal reconocimiento se constituye en un pilar fundamental del derecho a la alimentación como derecho en si mismo, independiente (aunque relacionado, por supuesto) de los demás derechos humanos.
3. Como lo señalan varios artículos tanto del Pidesc como del Pidcp<sup>15</sup>, los instrumentos internacionales donde se consignan derechos humanos no deben ser leídos de forma restrictiva, de tal manera que se restrinja el goce de los derechos humanos (véase por ejemplo el artículo 5 común a los dos pactos, y los artículos 24 y 25 del Pidesc) ni tampoco podrá tomarse como un pretexto de los Estados para restringir la globalidad de los derechos humanos, aduciendo que algunos derechos no están contenidos en él. En nuestros días por ejemplo, se ha reconocido ampliamente el Derecho Humano a la Tierra como parte de los DESC,<sup>16</sup> a pesar que este derecho no se encuentra consignado en el Pidesc<sup>17</sup>, si nos limitáramos al tenor literal de la norma (como dicen los abogados) esto no sería posible.
4. Como bien lo ha señalado Vladimir Kartashkin, los derechos humanos económicos, sociales y culturales constituyen un mínimo de protección y bienestar social, el cual deberá ser cumplido por los estados independientemente de los recursos con los que cuente<sup>18</sup>. En otro sentido, Philip Alston ha recalcado que cada uno de los DESC cuenta con un contenido mínimo básico, el cual deberán satisfacer los estados sean cuales sean las circunstancias; este núcleo básico deberá estar bien delimitado, pues caso contrario “no habría justificación para elevar una reclamación a la condición de un derecho (...) si su contenido normativo puede ser tan indeterminado que permita la posibilidad de que los que ostentan los derechos no posean ningún derecho particular a nada”<sup>19</sup>. En el caso de la alimentación, es fundamental tener en cuenta la importancia de que sea considerada como un derecho humano en si mismo, independiente de los demás por las razones esgrimidas: permite exigir políticas públicas para la satisfacción del derecho, que pueden sustentarse a partir del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada; por ejemplo, la moratoria en la producción de alimentos transgénicos es una demanda que se hace actualmente en virtud del derecho a la alimentación adecuada como del derecho a la salud,

<sup>15</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>16</sup> Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>17</sup> Cf. VVAA, “Por el Derecho a la tierra”, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá, 2002. y “El Derecho a la Tierra, Aspectos conceptuales y estrategias para su defensa”, PROVEA, Caracas, 1997.

<sup>18</sup> Citado por Danilo Turk, Naciones Unidas Consejo Económico y Social, *El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos*. Comisión Andina de Juristas seccional Colombiana, Bogotá, 1993, p 22.

<sup>19</sup> *Ibidem* p 23.

tal demanda sería más compleja a partir del derecho a un nivel de vida adecuado. Por otro lado, siguiendo la tesis de Alston, podemos decir (como lo veremos más adelante) que el derecho a una alimentación adecuada posee un núcleo básico diferenciado de los demás derechos, mientras que el derecho a un nivel de vida adecuado es precisamente un derecho tan difuso, tan indeterminado, que no da lugar a nada. A nuestro juicio, es más garantista interpretar el artículo 11 no como donde se consigna el derecho a un nivel de vida adecuado, sino más bien como la norma que enuncia tres derechos: a la alimentación adecuada, al vestido adecuado y a la vivienda adecuada.

## La interdependencia del derecho a la alimentación

En el apartado anterior procuramos desmontar la tesis según la cual el derecho a la alimentación adecuada no constituye un derecho en sí mismo, sino que es una parte de un derecho más amplio que sería el derecho a un nivel de vida adecuado. Creemos que ya hemos demostrado la importancia y la utilidad de reconocer el derecho a la alimentación como un derecho en sí mismo, pero al mismo tiempo, resulta crucial no caer en otro equivoco: considerar que este derecho no tiene ningún nexo con los demás derechos humanos.

Hablar de los vínculos entre los diferentes derechos humanos es hablar acerca de un concepto central que se viene manejando en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: La interdependencia.

A partir de la Conferencia de Teherán en 1968, en el seno de Naciones Unidas se ha hablado acerca de la relación que tienen entre sí todos los Derechos Humanos; en ese momento Naciones Unidas se encontraba dividida en dos bloques que defendían dos comprensiones antagónicas en materia de derechos humanos: por una parte estaban los países de la OCDE<sup>20</sup>, que hacían énfasis en la importancia de los Derechos Civiles y Políticos, y por otro lado se encontraban los países del otrora Bloque Soviético junto con el apoyo (abierto o soterrado dado el caso) de algunos países del entonces llamado tercer mundo, quienes propugnaban por los DESC, los Derechos de los Pueblos y el Derecho al Desarrollo<sup>21 22</sup>.

Por esta razón, en el numeral 13 de la Proclamación de Teherán se manifestó:

Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales

<sup>20</sup> Organización de estados que en su momento representó los intereses de los países capitalistas avanzados.

<sup>21</sup> Alirio Uribe, "Estado actual de los derechos económicos sociales y culturales y el derecho al desarrollo" en Terre des Hommes *El derecho a la equidad*, Icaria, Barcelona, 1997. Antonio Cassese, *Los Derechos Humanos en el mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona, 1993.

<sup>22</sup> Nótese que en este párrafo queremos hacer alusión a las defensas formales que se hicieron de los Derechos Humanos en tal periodo, no de la realidad de su garantía. Países como Alemania occidental restringieron constantemente los Derechos Civiles y Políticos de sus ciudadanos durante la guerra fría, y a su vez buena parte de los países Africanos que se declararon socialistas tras la descolonización, no propiciaron el bienestar material de sus asociados.

resulta imposible. La concesión de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social;

Los derechos humanos son indivisibles, es decir no se puede hablar de Derechos Humanos de primera, segunda o tercera generación, todos los Derechos tienen la misma importancia, y es imposible el goce de los DCP sin la garantía de los DESC, en suma todos los derechos están relacionados entre si.

En el mismo sentido, 25 años más tarde en la Conferencia y programa de Acción de Viena se afirma: “Todos los Derechos Humanos son Universales, Indivisibles e Interdependientes, y están relacionados entre si”. En Viena se ratifica lo dicho en Teherán, pero se le añade el concepto de la interdependencia, el cual quiere decir que todos los derechos están ligados unos con otros, y que plantearse la defensa de un determinado derecho implica a su vez, luchar por la garantía de otros; en el caso del Derecho a una Alimentación adecuada este concepto tiene una especial relevancia.

Es evidente la ligazón entre el “Derecho a la alimentación y el Derecho a la Vida”: quien se vea privado de alimentos o imposibilitado para tener acceso a ellos durante un tiempo considerable, morirá de inanición. Como lo ha afirmado Jean Ziegler, Relator Especial de Naciones Unidas:

Cada año mueren por término medio 62 millones de personas; de ellas probablemente 36 millones, es decir un 58%, mueren directa o indirectamente como consecuencia de carencias nutricionales, infecciones, epidemias o enfermedades que atacan un cuerpo ya privado de fuerzas de resistencia y de capacidad inmunológica como consecuencia de la desnutrición y el hambre.

El punto que toca el Relator Especial, no solo vincula el Derecho a una alimentación adecuada con la vida digna, sino también con el Derecho a la Salud, ya que si no consumimos el índice necesario de calorías, y si no recibimos los nutrientes necesarios, nuestra salud va a deteriorarse. En el caso de los niños y las niñas, una alimentación no adecuada<sup>23</sup> puede causar daños irreparables, como por ejemplo la falta de desarrollo de las células cerebrales y la reducción del tamaño del cerebro en los lactantes, o la ceguera por la carencia de vitamina A; la desnutrición en mujeres embarazadas provoca bajo peso en los recién nacidos, una de las causas más frecuentes de mortalidad infantil. Al mismo tiempo, así como la alimentación se ve ligada a la salud ocurre lo contrario, la salud se liga con el derecho a la alimentación: ciertas enfermedades no permiten, o dificultan que el ser humano pueda gozar de los niveles nutricionales adecuados aunque consuma los alimentos necesarios para su desenvolvimiento habitual, la diarrea por ejemplo, entorpece la absorción de los nutrientes propios de cada alimento.

<sup>23</sup> Como lo veremos más adelante, la alimentación adecuada comprende varios factores, entre ellos cantidad, calidad y aceptabilidad cultural.

Además de la relación alimentación-salud y viceversa, Juan Luis Uría ha advertido que el nexo entre nutrición y salud es una relación dialéctica, en especial al atender sobre la relación entre el sistema inmunológico y los efectos recíprocos con la nutrición en los seres humanos:

La malnutrición y la infección establecen relaciones recíprocas de mutua influencia, es lo que llamamos el carácter dialéctico del fenómeno, esto es, la malnutrición modifica el sistema inmunitario y puede producir infección, potenciando de forma sinérgica este proceso, y viceversa, los síndromes infecciosos pueden determinar procesos de malnutrición, estableciéndose un círculo mórbido de gran protagonismo en los países, comunidades y grupos sociales donde se da la “enfermedad del hambre”<sup>24</sup>.

Entre las enfermedades que se pueden originar por causa de la falta de nutrientes motivada por una alimentación deficitaria se encuentran:

- Malnutrición Proteico calórica.
- Marasmo o Catexia (déficit general de nutrientes)
- Kwashiorkor (déficit de proteínas)
- Xeroftalmia (déficit de vitamina A)
- Bocio endémico (déficit de Yodo)
- Anemia ferropénica (déficit de Hierro o de Vitamina B12)
- Beriberi (déficit de vitamina B1)
- Caries (déficit de Calcio)
- Pelagra (déficit de lisina)
- Escorbuto (déficit de vitamina C)<sup>25</sup>

También es patente el nexo entre los derechos del mundo del trabajo y el derecho a una alimentación adecuada, como se ha resaltado recientemente por Amartya Sen<sup>26</sup>, así como por Peter Rosset, Joseph Collins y Francés Moore Lappé en su trabajo sobre la Revolución Verde<sup>27</sup>, lo realmente crucial al enfrentar el hambre en el mundo contemporáneo va más allá de la mera disponibilidad de alimentos, es mucho más importante en estos momentos la cuestión del acceso efectivo a los mismos; el hambre en el mundo no está causada por la falta de alimentos para la población mundial, sino por la estructura económica general del capitalismo contemporáneo, que no le permite a muchos pobres alrededor del mundo tener un mínimo de recursos suficiente para acceder a una dieta sana y balanceada. Por consiguiente, buena parte de la garantía del Derecho a la Alimentación Adecuada está ligada con las políticas de

<sup>24</sup> Juan Luis Uría, “Las necesidades biológicas” en Bob Sutcliffe (coordinador) *El incendio frío*, Barcelona, Icaria, 1996

<sup>25</sup> *Ibidem* p 83.

<sup>26</sup> Amartya Sen, “Desarrollo y Libertad”, *op cit.*

<sup>27</sup> “Lecciones de la Revolución Verde: ¿Necesitamos de nuevas tecnologías para acabar con el hambre?”, Red por una América Latina libre de Transgénicos, Boletín N° 76, Quito 9 de noviembre de 2001.

empleo desarrolladas en una determinada sociedad; tal vez si las economías contemporáneas permitieran que todas las mujeres y todos los hombres tuviésemos acceso a empleos justamente remunerados y con todas las garantías estipuladas por el DIDH y el Derecho Internacional del Trabajo, buena parte del problema del hambre estaría resuelto; el enemigo visible de tantos y tantas estaría mutilado.

El Derecho a una Alimentación Adecuada también tiene un vínculo muy estrecho con los Derechos de los Pueblos, con los Derechos de las Comunidades Indígenas, así como con el Derecho al Desarrollo, es importante resaltar el nexo con este, porque como se ha reconocido en la Declaración de 1986 sobre este derecho, el Derecho al Desarrollo es un derecho humano inalienable que consiste en la facultad que poseen todos los pueblos y los individuos para participar en un proceso de desarrollo en el que puedan realizarse todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

En ese orden de ideas, y como lo ha manifestado el Comité del PIDESC de Naciones Unidas, la ligazón del Derecho a la Alimentación con los demás Derechos Humanos tiene una importancia inmensa en la medida que el Derecho a una Alimentación Adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de otros derechos<sup>28</sup>: una insuficiente o inadecuada alimentación restringe en general las facultades físicas y mentales de cualquier individuo. Según Paul Steeten, los niños que sufren de desnutrición severa muestran retraso en su actividad motora, audición, habla, comportamiento social y personal, habilidad para solucionar problemas, coordinación manos-ojos y actividad clasificatoria<sup>29</sup>.

En ese sentido, las carencias de un individuo o de una población entera en materia de Derecho a la Alimentación, no solo implica un menoscabo de este Derecho sino de los Derechos Humanos en general, lo que genera graves limitaciones para el desarrollo de las personas en la vida social, lo cual significa un atentado de proporciones inimaginables contra la dignidad humana de las personas.

## **Marco normativo del Derecho a una Alimentación Adecuada.**

Hablar del marco normativo de los Derechos Humanos se refiere necesariamente a instancias internacionales, en particular a lo referido al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en ese orden de ideas, el Derecho a una Alimentación adecuada se encuentra reconocido en los siguientes instrumentos internacionales:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.1
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.2

<sup>28</sup> Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 12 relativa al derecho a una alimentación adecuada, 20° periodo de sesiones, documento E/C.12/1999/5.

<sup>29</sup> Cf. Paul Steeten, "El hambre", en Bob Sutcliffe (coordinador) *El incendio frío*, Icaria, Barcelona, 1996

- Declaración de los derechos del Niño, principio 4.
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, artículos 24.2, 27 y 32.1.
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo artículo 8.
- Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, artículo 10
- Declaración Universal sobre la erradicación del Hambre y la Malnutrición
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículos 11, 12 y 14.
- Declaración sobre la protección de la Mujer y el niño en estados de Emergencia o de Conflicto Armado, párrafo 6.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- Declaración de América Latina para enfrentar el Desafío Nutricional y Plan de Acción Regional de 1992
- Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos.

A su vez, este derecho ha sido reconocido en las siguientes conferencias y cumbres internacionales:

- Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974.
- Declaración de Principios y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 1979.
- Cumbre Mundial del Niño de 1990.
- Conferencia Internacional de Nutrición de 1992.
- Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993.
- Declaración de Copenhague y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995.
- Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing de 1995.
- Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996.

## **Contenido del derecho a una alimentación adecuada.**

Como ya lo mencionamos, todos los Derechos Humanos tienen un núcleo básico, el identificar tal núcleo básico tiene una importancia gigantesca, ya que nos permite tener claridad sobre dos aspectos: porque delimita cuales son los compromisos de los estados para el caso de cada derecho en específico, y porque siendo demarcado este punto, el núcleo básico puede orientarnos acerca de las políticas públicas que los estados están obligados a aplicar para satisfacer los derechos. Resulta crucial para el movimiento social y popular que se embarca en la lucha por los Derechos Humanos, que identifique el núcleo de cada derecho para que le sea posible tener más claridad en las luchas por unas políticas públicas que puedan sustentar una



sociedad más justa, basada en la dignidad de todos los seres humanos antes que en los intereses de las burguesías nacionales o transnacionales según sea el caso.

Hablar sobre el contenido esencial<sup>30</sup> de un derecho es hablar de las garantías mínimas que lo componen, aquello que no puede ser vulnerado bajo ninguna circunstancia, es lo mínimo que deben garantizar los estados a través del desarrollo de sus políticas públicas; hablar de un determinado derecho es hablar de su contenido esencial, en la medida en que este refleja los distintos aspectos que deben gozar las personas en ejercicio de su derecho, por eso es muy importante identificar y delinear de la manera más clara el núcleo (o contenido esencial) ya que en caso contrario, como lo ha señalado Philip Alston, si el contenido de un derecho es indefinido, es como si las personas en suma no tuviesen derecho a nada.

Sobre el contenido esencial es bueno considerar dos aspectos que deben ser tenidos en cuenta cuando hablamos de la exigibilidad de los derechos como praxis emancipatoria. El primero ya lo hemos resaltado: identificar el núcleo o contenido es importante porque nos da herramientas para delinear las luchas de los movimientos, ya que a partir de este podemos construir las agendas, los pliegos, identificar las problemáticas atinentes a la garantía de cada derecho, así como el *modus operandi* de los violadores. En segundo lugar, siempre es bueno tener en cuenta que así como los derechos son el resultado de procesos históricos determinados, las condiciones generales con las que se debe evaluar el núcleo o contenido esencial, cambian constantemente y deben ser siempre relacionadas con el momento histórico concreto en el que se desarrollan las luchas, en el caso del Derecho a la Alimentación por ejemplo, hoy nos enfrentamos a problemas que antes eran impensables, en especial por lo relacionado con los riesgos relacionados con los alimentos transgénicos, para citar un caso particular.

## El derecho a la alimentación en el PIDESC

A partir del artículo 11 del PIDESC, podemos identificar dos puntos nodales en torno al contenido del derecho, según el artículo:

1. 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

---

<sup>30</sup> Algunos estudiosos señalan dos conceptos distintos que se complementan: contenido esencial y contenido mínimo esencial. Nosotros consideramos que es pertinente hablar únicamente de contenido esencial, que la distinción no es necesaria y que asumirla puede ser incluso regresivo. Sobre la distinción ver Fernando Estrada, *Op cit*, p 10.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:
  - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
  - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

El Pidesc habla de dos derechos distintos en torno a la alimentación:

- El derecho a una alimentación adecuada.
- El derecho a estar protegidos contra el hambre.

Esta distinción no es gratuita, refleja dos cuestiones que son claramente diferenciables, la primera tiene que ver con el acceso a la comida adecuada, es decir la posibilidad efectiva de obtener los alimentos conforme a unos patrones determinados. Siguiendo al experto Noruego Asbjörn Eide, estos patrones son tres<sup>31</sup>:

- Alimentos suficientes, equilibrados y sanos para satisfacer las necesidades de nutrición.
- Alimentos aceptables culturalmente.
- Alimentos cuya obtención no resulte contraria a nuestra dignidad de seres humanos.

Cuando se habla de la satisfacción de necesidades nutricionales, esto no solo implica lo relacionado con obtener los alimentos necesarios para no perecer, las necesidades nutricionales de las que habla Eide tienen que ver con la posibilidad efectiva de llevar una dieta que permita desenvolvernos en sociedad sin sufrir los estragos provocados por el hambre y la desnutrición. El primer punto se refiere a que los alimentos deben estar libres de sustancias nocivas para la salud de los seres humanos, así como la importancia que tiene el que los alimentos a los que tenemos acceso nos permitan una dieta balanceada y nutritiva, factores donde se resalta el nexo alimentación-salud.

Alimentos aceptables culturalmente envuelve más de lo que a simple vista parece, ya que todo pueblo, toda cultura forja hábitos alimenticios de los cuales depende buena parte de su visión

---

<sup>31</sup> Citado por Carlos Villán Duran, "Contenido y alcance del derecho a la alimentación en el Derecho Internacional", en Terre des Hommes, "El derecho a la equidad", *Op cit.*

del mundo. El respeto a las vacas en la India o el recelo hacia los cerdos por parte de la religión judía son una buena muestra del valor cultural de los alimentos para los seres humanos. El nexo alimentos-cultura va mucho más allá del simple consumo de “platos típicos” de ciertas regiones, para todas las culturas los alimentos están en el centro de todas sus celebraciones.

Marvin Harris ha relatado como para algunos pueblos aborígenes de Australia, los alimentos significan el principal eje de toda su organización social, así como las condiciones del ejercicio del poder: los “mumis”, grandes hombres, grandes líderes, son aquellos que tienen como principal tarea actuar como grandes abastecedores y distribuidores de alimentos. Cada miembro de la comunidad le entrega al “mumi” los alimentos que obtiene (recolectados, cazados, pescados) para que este ejerza la labor de juntarlos, dividirlos en porciones y volverlos a distribuir. En el caso de los Siuais, pueblo habitante de la isla de Bougainville situada en el Pacífico sur, los cabecillas<sup>32</sup> empiezan a ser reconocidos cuando celebran festines para el resto de miembros de la comunidad; quien ofrezca el mejor banquete con los más sabrosos alimentos vencerá a sus adversarios. Los Siuais consideran que quien esté en capacidad de ofrecer el mejor banquete, tendrá la suficiente capacidad para ser un buen líder<sup>33</sup>.

El atentado a la diversidad cultural-alimentaria de las comunidades y los pueblos del mundo significa una violación flagrante del derecho a alimentarse. En estos momentos, los procesos que tienden a imponer hábitos alimentarios uniformes para toda la humanidad, esparciendo por el mundo comestibles extraños para la gran mayoría de pueblos y comunidades alrededor del globo, representan una grave laceración al Derecho a una Alimentación Adecuada. La proliferación de los McDonalds, los KFC, la Coca-cola y tanta porquería que vemos a diario se liga no solo con la odiosa expansión del *American way of life* (estilo americano de vida) sino también con el éxito de mercancías cuya efectividad radica mucho más en la publicidad y el marketing que en la calidad de los productos, como bien lo ha señalado Naomi Klein<sup>34</sup>, todo un renovado espíritu del capitalismo que no solo atenta contra las identidades de las comunidades sino también contra la calidad de los alimentos y por ende, la salud de las personas.

El tercer punto relacionado por Eide se refiere a que la obtención de alimentos no debe resultar contraria a nuestra dignidad humana. Cuando hablamos de la interdependencia de los derechos explicamos con algunos ejemplos la relación entre el derecho a alimentarse con los demás derechos humanos, el nexo entre los derechos humanos también debe hacernos tener en cuenta el que no es defensible cualquier manera de obtener alimentos si esta está en contra de los Derechos Humanos: no es aceptable la garantía del derecho a la alimentación vía trabajo

<sup>32</sup> ... “cuando un cabecilla da una orden, no dispone de medios físicos ciertos para castigar a aquellos que le desobedecen... no poseen ninguna autoridad explícita y solo pueden usar su fuerza de persuasión, nunca dar órdenes”. Cf. Marvin Harris, *Jefes, cabecillas y abusones*, Madrid, Alianza, 1993.

<sup>33</sup> Cf. Marvin Harris, *Ibidem*. Sobre la estrecha relación entre alimentación y cultura también se puede consultar: Marvin Harris, *Vacas, guerras, cerdos y brujas*, Madrid, Alianza, 1995, y “Bueno para comer”, Madrid, Alianza, 1991.

<sup>34</sup> Cf. Naomi Klein, *No logo, el poder de las marcas*, Barcelona, Paidós, 2001.

infantil, o si para producir alimentos es necesario desplazar campesinos desposeídos, o atentar contra la cultura de las comunidades indígenas, etc. Este punto no debe ser entendido como una proclama por los ciudadanos ideales que siempre piensan en la licitud de sus conductas, ya que si en una sociedad determinada no se establecen las condiciones para la satisfacción del derecho a la alimentación de sus asociados, un estado no tiene la legitimidad para castigar a quien roba el pan para alimentar a su familia.

El artículo 11 del Pidesc en su segunda parte ha reconocido el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre, para tal efecto ha señalado dos políticas puntuales para satisfacer este derecho. En primer lugar ha llamado la atención acerca de la necesidad de implantar políticas que permitan una mayor disponibilidad de alimentos, dichas políticas deberían aplicarse a través de la aplicación del conocimiento técnico necesario para generar mayores dividendos en la esfera de lo agropecuario, incluyendo la puesta en marcha de programas de reforma agraria. En segundo lugar, el pacto señaló la necesidad de replantear las dinámicas del comercio mundial de alimentos en aras de reducir la inequidad de la que han sido víctimas los países menos favorecidos por el comercio mundial, los países que sufrían de extremas desventajas comparativas en el mercado mundial, países que en la mayoría de las ocasiones eran aventajados productores de alimentos pero que eran saqueados por las dinámicas del capital.

La lectura del pacto nos hace pensar que la protección de los individuos contra el hambre debería ser lograda con una ecuación simple: Mayor producción de alimentos es igual a mayor disponibilidad de alimentos y esta es igual a reducción del hambre. Este razonamiento no es gratuito, en el momento de la discusión, redacción y proclamación del pacto se empezó a implementar la llamada “Revolución Verde”, termino tomado de una experiencia concreta en el Norte de México, cuando algunos experimentos con semillas permitieron una producción acelerada de trigo. La revolución verde, se planteó como la alternativa inevitable para reducir el hambre en el mundo, los programas adelantados tuvieron como premisa fundamental la búsqueda de la maximización de la rentabilidad agrícola a través de adelantos tecnológicos que tenían como base el mejoramiento técnico y químico de las semillas, el desarrollo de nuevas técnicas de irrigación, la importación de maquinaria agrícola de punta y la capacitación de campesinos de diversas regiones del mundo<sup>35</sup>. Así, la formula se complementa con otra ecuación: “Las semillas milagrosas de la Revolución verde incrementan las cosechas de granos y por lo tanto son la clave para acabar con el hambre en el mundo. Cosechas mayores significan más ingresos para los campesinos pobres, ayudándolos a superar la pobreza, lo que significa menos hambre”<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Ver María Alix Lesmes, *Revolución verde, biotecnología y medio ambiente*, Monografía de grado, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

<sup>36</sup> Peter Rosset, Joseph Collins y Frances Moore Lappé, “Lecciones de la Revolución Verde...” *op cit*.

Años después se constataron los logros de la Revolución Verde: los estudiosos han señalado que las nuevas tecnologías lograron en efecto incentivar la producción de cereales en algunas regiones del mundo; la pregunta obligada es ¿por qué la Revolución Verde no pudo acabar con el hambre en el mundo?. La respuesta a tal interrogante se plantea observando dos factores interrelacionados: Los promocionados insumos milagrosos lograban aumentar la producción, pero no le permitieron a los campesinos mayor rentabilidad financiera ni el aumento de sus beneficios económicos, gracias a que el pago de los insumos que habían adquirido les representaban gastos más altos frente a los recursos obtenidos por el aumento de la productividad<sup>37</sup>.

El segundo factor se puede ilustrar con una pregunta ¿de que le sirve a los pobres del mundo que el mercado ofrezca mayores cantidades de alimentos si no pueden comprarlos?. Los pequeños campesinos no se vieron beneficiados con la Revolución Verde, los grandes beneficiados fueron los propietarios de las grandes empresas agrícolas y de insumos que cada año reciben jugosas ganancias, ganancias que provienen del alto precio de los alimentos en el mercado mundial, si tenemos en cuenta que actualmente una cuarta parte de la población mundial tiene como ingreso un dólar o menos al día, ¿será que estos centenares de millones de personas se han beneficiado de la Revolución Verde?.

Para el comité de DESC de Naciones Unidas “el derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada, o a medios para obtenerla”<sup>38</sup>. Podemos criticar esta definición por no incluir los aspectos relativos a la aceptabilidad cultural, y a la interdependencia, pero su virtud radica en que ha podido identificar lo que el pacto no tuvo en cuenta: el acceso económico a los alimentos es un punto central para la garantía del Derecho a la Alimentación. Como bien lo ha resaltado el Comité el Derecho a la Alimentación no solo es indispensable para el goce de los demás derechos humanos sino que también es inseparable de la justicia social, por eso su garantía implica planes y programas concretos para erradicar la pobreza:

“Las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles por parte de grandes segmentos de la población del mundo, entre otras razones a causa de la pobreza”<sup>39</sup>.

Un estudio bastante difundido en la actualidad coincide con la posición del Comité. Este estudio revela que en este momento en el mundo hay abundancia de alimentos antes que

<sup>37</sup> Cf. Vandana Shiva, “Globalización y pobreza”. en Reverdión, suplemento ambiental Desde Abajo, Julio de 2002.

<sup>38</sup> Comité de DESC. Op cit.

<sup>39</sup> Ibidem. Párrafo 5.

escasez, se calcula que cada ser humano en el mundo podría consumir la suficiente cantidad de cereales como para recoger 3.500 calorías al día; cabe resaltar que esta cifra (de calorías) se calculó sin tener en cuenta vegetales, nueces, tubérculos, frutas, carnes y pescados. El mismo estudio señala que con la producción actual de alimentos cada ser humano podría recibir 4,3 libras de comida al día: dos libras y media de grano, frijoles y nueces, alrededor de una libra de frutas y de vegetales, y casi una libra de carne leche y huevos<sup>40</sup>. No obstante lo anterior, en el mundo habitan entre 826 y 840 millones de niños, niñas, hombres y mujeres hambrientas y hambrientos<sup>41</sup>. El problema del hambre es el problema de la miseria, la estructura del capitalismo mundial es la que genera hambre, no la falta de alimentos. Luchar contra el hambre, exigir el derecho humano a alimentarse es luchar contra la miseria, pero también es luchar contra quienes la provocan.

Cabe mencionar que el Pidesc tiene una carencia importante, ya que habla únicamente de la protección de la persona frente al hambre, pero no menciona la desnutrición ni la malnutrición, este es un olvido grave del Pacto, pues una persona puede no pasar hambre pero tener graves carencias nutricionales, las cuales –como ya lo mencionamos– ocasionan en no pocas ocasiones graves deterioros en la salud de las personas; en ese sentido consideramos que la protección de toda persona contra la desnutrición y la malnutrición hace parte del contenido del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada.

## **La problemática definición de las necesidades nutricionales.**

Uno de los documentos obligados al analizar el tema que nos ocupa es el proyecto de Código de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, elaborado por tres importantes ONG internacionales<sup>42</sup> en 1997. En su artículo 4 el código estipula que el objetivo final del derecho a alimentarse es alcanzar el bienestar nutricional; como anteriormente lo señalamos, la satisfacción de las necesidades nutricionales no implican solo lo relativo a permitir la supervivencia de las personas, sino que implica el mantenimiento de un nivel nutricional que permita tanto el goce de los demás derechos humanos, como el adecuado desenvolvimiento de los individuos en la sociedad, libres de los estragos del hambre y la malnutrición. La dieta suficiente es aquella que satisface los requerimientos nutricionales necesarios para la salud, el crecimiento físico y el esfuerzo productivo<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> El documento ha sido ampliamente difundido por internet y es un pequeño resumen elaborado por el Food First Institute for food and development policy del libro "World Hunger: 12 myths" escrito por Francés Moore Lappé, Joseph Collins, Peter Rosset y Luis Esparza, 2ª edición Grove Press y Food First Books.

<sup>41</sup> La primera cifra es del Relator especial Jean Ziegler, la segunda del Comité de DESC.

<sup>42</sup> Son estas FIAN Internacional (FoodFirst Information and ActionNetwork) Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse; Wanahr (World Alliance for Nutrition and Human Rights) Alianza Mundial de Nutrición y Derechos Humanos; Instituto Jacques Maritain Internacional.

<sup>43</sup> Alirio Uribe Muñoz, "La Tierra y el Derecho Humano a la Alimentación", en "Por el Derecho a la Tierra", op cit. P 342.

Aunque el Comité del Pidesc ha advertido que interpretar el derecho alimentarse como el simple acumulado de un número de calorías y nutrientes en general es una interpretación restrictiva en la que no se debe caer, siempre es importante hacer algunas aclaraciones al respecto.

Calcular las necesidades nutricionales de una persona es una tarea demasiado compleja, pues no han sido establecidos unos indicadores adecuados que puedan dar cuenta de estándares mínimos en relación con aspectos como la calidad y cantidad de alimento, así como patrones universales que indiquen la relación peso/talla y talla/edad<sup>44</sup>. Además, es bueno tener en cuenta que esta tarea estaría condenada al fracaso en la medida en que los nutrientes necesarios para vivir con relativo bienestar están condicionados por las cantidades de energía que gastan los seres humanos, la cual varía de acuerdo a las actividades que realizan, por los hábitos nutricionales de la población la cual varía culturalmente, así como el clima y hábitat en que se desarrollan las comunidades, lo cual diversifica los alimentos a su alcance.

Sin embargo, lo que sí se puede hacer es calcular las necesidades básicas de una persona de acuerdo al mínimo de energía necesario para obtener el adecuado mantenimiento del metabolismo basal de nuestros cuerpos<sup>45</sup>. Este metabolismo basal refleja el conjunto de actividades básicas del organismo y se puede calcular observando los requerimientos de calorías de acuerdo a la edad el sexo y la actividad física de las personas. El metabolismo basal tiene que ver con la tasa mínima de gasto de energía compatible con la vida<sup>46</sup>.

En este punto es bueno precisar que hablar de necesidades de energía de las personas es un concepto que está relacionado con características meramente biológicas, calculable –dice la FAO– a partir de medidas fijas que tendrían un margen de error de 5% partiendo de las variables de sexo, edad, peso, y nivel de actividad física, teniendo en cuenta que grandes cambios en la actividad física motivados por cambios de ocupación alteran todos los cálculos realizados. Por otro lado, se resalta que las necesidades nutricionales de las personas (por ejemplo vitaminas y minerales) se calculan a partir de lo que se sabe de la capacidad de las personas para absorber, almacenar, metabolizar y excretar dicho nutriente<sup>47</sup>.

“Todo muy bonito, me llama la atención”, dice una canción, pero la cosa no es así de fácil, expongamos algunas razones:

1. Como ya lo mencionamos se puede calcular el mínimo de calorías necesario para que la gente no se muera, eso se puede hacer y no es tan difícil, pues aquí si hay cantidades fijas

<sup>44</sup> Cf. Fernando Estrada, op cit, p 25.

<sup>45</sup> Juan Luis Uría, op cit, p 76.

<sup>46</sup> Cf. FAO, “Necesidades humanas de energía, manual para planificadores y nutricionistas”, Roma, 1996.

<sup>47</sup> FAO, Ibidem.

establecidas. Pero el derecho humano a alimentarse no debe tender a propugnar por los mínimos nutrientes que una persona debe adquirir para seguir con vida, sino que debe tener en cuenta de que manera una persona se puede desempeñar de manera adecuada en su vida social habitual<sup>48</sup>, lo cual no se refleja en un índice energético que no tiene en cuenta los nutrientes que posee un alimento determinado. El criterio de lo energético es cuantitativo, el criterio nutrientes (proteínas, vitaminas, etc) es cualitativo y atiende a la calidad de los alimentos, por ende yo puedo calcular el gasto de energía de un individuo de acuerdo a los factores arriba señalados, pero en ese calculo no se incluyen los nutrientes que el individuo necesita para tener una salud adecuada. Una persona puede consumir grandes cantidades de calorías, pero tener déficit de ciertas vitaminas, y recordemos que la falta de vitamina C produce Escorbuto, la carencia en la vitamina A produce ceguera para los menores, la falta de calcio propicia problemas en el sistema óseo, etc.

2. Podemos obtener energía de alimentos que resultan perjudiciales para la salud, por ejemplo un alto consumo de edulcorantes (azúcares sintéticos) proporciona altas calorías pero esto no implica que sea saludable, las bebidas gaseosas tienen un alto contenido de edulcorantes, pero es más saludable tomarse un juguito.
3. Dice la FAO que se pueden calcular las necesidades nutricionales a partir de la capacidad de los organismos de las personas para absorber, almacenar, metabolizar, etc. El problema es que estas facultades son únicas para cada individuo y dependen en buena medida de su salud, por consiguiente no se puede obtener un estándar en esta materia.

Por lo anterior –y a diferencia de muchos estudios– preferimos no incluir en este ensayo números y medidas relativas a las necesidades nutricionales de los individuos, en la medida en que las pautas o patrones son muy difíciles de especificar. Además lo hacemos advirtiendo nuestra adhesión a la postura del Comité de DESC de Naciones Unidas: “El Derecho a una alimentación adecuada no debe interpretarse de una forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutricionales concretos. El derecho humano a una alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente”<sup>49</sup>.

Los expertos y expertas en Nutrición y en Medicina deben zanjar esta disputa, pero lo cierto es que siempre deberán tener en cuenta que la alimentación es un problema social, no solo biológico; la demanda de alimentos es un criterio cualitativo, es variable social, cultural y económicamente, en la medida que depende de la situación de ingresos de las personas, de las familias y de las clases sociales, así como de las preferencias y las tradiciones de las

---

<sup>48</sup> Cabe recordar que la actividad deseable de energía, requiere de índices deseables de energía, estos valores son diferentes que los patrones relativos a las necesidades básicas de energía los cuales son más bajos.

<sup>49</sup> Comité. Op cit, párrafo 6.



comunidades. Por eso tal vez la única manera de establecer estándares sería aplicarlos a grupos sociales específicos, revisándolos constantemente y siendo conscientes de sus limitaciones.

Felix Guattari y Gilles Deleuze han retomado un concepto de Husserl: la protogeometría, ciencia que no es ni exacta ni inexacta, “sino anexacta y sin embargo rigurosa... se forman problemáticas difusas y sin embargo rigurosas”<sup>50</sup>. Tal vez estos problemas de los cálculos nutricionales tengan que atender a una ciencia que no se planteen los problemas de la exactitud o la inexactitud y que atienda a toda la complejidad del asunto que nos ocupa sin simplezas. Nosotros nos declaramos impedidos para hablar del tema, para al mismo tiempo declararnos sospechosos de los estándares.

No obstante lo anterior, muchos esfuerzos por comprender el problema del hambre y las distintas formas de privaciones en el campo de lo alimentario, pasan por comprender algunas categorías que se han construido para poder clasificar las carencias de alimentos en un determinado grado de intensidad. En este aspecto, también se viven largas discusiones y acalorados debates<sup>51</sup>; dejándolos de lado ilustraremos algunas categorías que pretenden facilitar la labor de “medir” el problema del hambre.

Algunos indicadores sugeridos por las organizaciones internacionales (FAO, OMS, UNICEF) son los siguientes:

- Estudio de la población total (composición y distribución).
- Índice de producción de alimentos per capita.
- Suministro de energía en la dieta o suministro de energía alimentaria (SEA)<sup>52</sup>.
- Tasa de mortalidad infantil (muertes de niños de menos de un año por mil nacidos vivos).
- Porcentaje de población desnutrida.
- Porcentaje de niños y niñas con bajo peso.
- Tasa de mortalidad específica por desnutrición de niños de 1 a 5 años.
- Índice de precios al consumidor de la canasta básica.
- Indicadores basados en peso/talla y talla/edad.
- Porcentajes de morbilidad, la tasa de incidencia<sup>53</sup>, la tasa de prevalencia<sup>54</sup> y tasa de letalidad<sup>55 56</sup>.

<sup>50</sup> Gilles Deleuze, Felix Guattari, *Mil Mesetas, Capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, Pre-Textos, p 373 y ss.

<sup>51</sup> Cf. Bob Sutcliffe, “Problemas conceptuales en la medición del hambre”, y “Las estadísticas del hambre”, En: *El incendio frío*, op cit.

<sup>52</sup> La unidad de la energía son los joules, la energía humana puede expresarse en kilojoules (joules x 1000) o en megajoules (kjoules x 1000) una caloría o caloría es igual a 4184 joules. La SEA se calcula a partir de las calorías por persona en relación a un día.

<sup>53</sup> Que indica el número de enfermos durante un año como porcentaje de la población (en este caso los niños menores de un año y los menores de cinco años).

<sup>54</sup> Como porcentaje de personas (niños) que sufren determinada enfermedad en un instante cualquiera sobre el total de la población.

<sup>55</sup> Que indica la proporción entre las personas (niños) que mueren en el año a causa de cierta enfermedad sobre el total de la población expuesta a dicha enfermedad.

<sup>56</sup> Juan Luis Uría, op cit, Fernando Estrada, op cit.

## Calidad alimentaria

Cuando empezamos a caracterizar el contenido esencial del derecho hablamos acerca de los alimentos sanos y equilibrados para satisfacer las necesidades de nutrición. Hace algún tiempo no se hacía mucho énfasis en este punto, pero en los últimos años este tema ha tomado relevancia.

Hablar de alimentos de calidad como componente del derecho a la alimentación, se refiere a que se considera como una violación a los derechos humanos el que los consumidores tengan acceso a alimentos que contengan sustancias tóxicas para la salud de los seres humanos. De la misma manera que no se considera defensible obtener los alimentos vía violación de otros derechos humanos, tampoco se entiende como acorde con la dignidad humana acceder a alimentos que contengan sustancias tóxicas que puedan vulnerar la integridad, bienestar y la salud de las personas. También es importante tener en cuenta que la falta de acceso a agua potable es una grave violación del Derecho a la Alimentación.

En ese sentido se muestra también la ligazón entre el derecho a alimentarse y los derechos ambientales, pues como lo muestra la actual coyuntura, la producción de buena parte de los alimentos que contienen componentes tóxicos resulta también gravosa para el equilibrio ambiental de nuestro planeta.

En la escena contemporánea, las discusiones en este tema se han orientado por las preocupaciones que han surgido motivadas por la explosión de alimentos producidos transgrediendo los ciclos habituales de la naturaleza. La irrupción de la biotecnología y la aplicación de procedimientos de alteración química de los animales con el fin de obtener una mayor productividad, ha puesto sobre la mesa la discusión alrededor de la salubridad de tales procedimientos y sobre las consecuencias nocivas de tales “adelantos” tecnológicos en el medio ambiente de nuestro planeta.

Un Organismo Genéticamente Modificado (OGM) o transgénico se define como “un ser vivo de una determinada especie al que se le han cortado uno o más genes de su cadena de ADN, y se le ha añadido uno o más genes de otra especie, para darle unas propiedades y características inéditas en su especie”<sup>57</sup>.

Desde hace ya varios años se ha venido advirtiendo acerca de los riesgos de los transgénicos para el medio ambiente en el caso de la agricultura, se ha hablado de los impactos que ocasionaría en la agricultura tradicional, de la creación de nuevas malezas más difíciles de combatir, de la probable creación de nuevos virus patógenos, así como el daño a otras

---

<sup>57</sup> Mariano Cereijo Gelo, “Con la comida... no se juega” en “Con la comida... no se juega”, Bogotá, FICA, 2002.

especies<sup>58 59</sup>. Más recientemente, algunos estudios se han ocupado de evidenciar los riesgos de la aplicación indiscriminada de estas tecnologías para la salud de los seres humanos, Mariano Cereijo ha hablado de cuatro grandes riesgos para la salud pública:

- Aparición de nuevas alergias.
- Pérdida de eficacia de los antibióticos.
- Posible formación de peligrosos virus y bacterias.
- Potenciar enfermedades cancerígenas<sup>60</sup>.

La amplia proliferación de estos cultivos y tecnologías, ha motivado a no pocas conciencias críticas a advertir sobre lo peligroso que puede resultar el que este proceso sea irreversible. Varios dirigentes de Vía Campesina, así como la investigadora canadiense Naomi Klein han manifestado que la polinización de cultivos orgánicos por cultivos de OGM puede expandir los riesgos antes relacionados a todo el mundo<sup>61</sup>. Por consiguiente es una victoria pírrica la lograda por Greenpeace en Europa al conseguir que se le advirtiera a los consumidores a través de etiquetas que un determinado producto provenía de un OGM. La pelea hoy no puede centrarse en un etiquetado inofensivo, sino en una moratoria internacional en el cultivo comercial de cosechas de OGM<sup>62</sup>, hasta que se pueda demostrar los peligros que rodea la aplicación de tales tecnologías, las cuales deberán ser erradicadas del planeta.

Es muy importante tener en cuenta que los OGM representan actualmente un negocio de miles de millones de dólares<sup>63</sup>, negocio que beneficia a unas cuantas empresas transnacionales (Monsanto, Novartis, Dow, Aventis, etc) y que al mismo tiempo afecta a centenares de millones de campesinos pobres alrededor del mundo, no solo a los consumidores (así comprendemos como el derecho a la tierra se liga con el derecho a la alimentación). Por eso no resulta sorprendente que un organismo paralizado en favor de los intereses de las transnacionales y del establecimiento de los Estados Unidos como lo es la OMC tienda a favorecer los intereses de estas empresas, en detrimento del interés del resto de habitantes del planeta<sup>64</sup>.

## Recapitulación sobre el contenido del Derecho a alimentarse.

Preferimos conquistar el contenido, antes que ofrecerlo de primera mano. Según Alirio Uribe los componentes del Derecho a la Alimentación son tres: 1. Acceso 2. Calidad 3. Aceptabilidad

<sup>58</sup> Piénsese por ejemplo en las abejas o los pájaros que mutan sus genes como resultado de polinizar cultivos de OGM.

<sup>59</sup> Germán Alfonso Vélez, "Semillas transgénicas y seguridad alimentaria", en "*Semillas de Economía Campesina*" # 12, noviembre de 1998.

<sup>60</sup> Mariano Cereijo Gelo, op cit p 97.

<sup>61</sup> Cf. José Bové y François Dufour, "El mundo no es una mercancía", Icaria, Barcelona, 2001. Naomi Klein, "Modificación genética" en "Con la comida... no se juega", op cit.

<sup>62</sup> Cf. "Cultivos modificados genéticamente, comercio internacional y seguridad alimentaria", documento Oxfam, 1999.

<sup>63</sup> Cf. Renan Vega, "Neoliberalismo y biodiversidad", en Renan Vega, (editor) "Neoliberalismo, mito y realidad", Bogotá, ediciones Pensamiento Crítico, 1999.

<sup>64</sup> Cf. Susan George, *Ofensiva Estadounidense sobre los OGM*, Le Monde Diplomatique, edición Colombia Mayo 2002.

cultura<sup>65</sup>. Después de haber recorrido un largo trayecto ya hemos visto cuales son los retos que debemos asumir hoy en materia de Derecho a la Alimentación. Hemos visto que el acceso no es solo disponibilidad de alimentos sino que la lucha por su garantía es una lucha para erradicar la pobreza. Hemos visto que el elemento de la calidad afronta hoy retos de proporciones gigantescas en particular por lo relativo a los riesgos que pueden provocar los OGM, y también hemos hablado acerca de la importancia del factor cultural en la alimentación, y como el reto radica en luchar contra la homogenización de los hábitos alimentarios globales vía comidas basura. La tarea será plantearnos la exigibilidad política del derecho a la alimentación como una praxis emancipatoria.

Para perfilar aun mejor el contenido podemos reseñar la opinión del Comité de DESC de Naciones Unidas, donde los expertos han señalado que el contenido del derecho a una alimentación adecuada depende en buena medida de dos aspectos, disponibilidad y accesibilidad.

- Disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos sin sustancias nocivas, y
- Accesibilidad de los alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

### Tres enfoques, tres tiempos

En las últimas décadas, se han asumido tres perspectivas acerca de la garantía del derecho humano a alimentarse. Como lo muestra el texto del artículo 11 del PIDESC, los primeros debates acerca del camino para hacer efectivo este derecho se relacionaron con la disponibilidad global de alimentos; buena parte de los análisis se enfocaron en considerar que la garantía del derecho se aseguraba con la mayor producción posible de alimentos, en ese momento un cierto “pesimismo Maltusiano” rodeó los debates, lo importante era aumentar la producción de alimentos de tal manera que pudiésemos tomar ventaja en este campo frente al aumento absoluto de la población. Este discurso encaja con el desarrollo del proceso de la llamada Revolución Verde. Lo clave de este momento es el concepto de disponibilidad, es decir lo relativo a las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse, ya sea directamente, explotando la tierra productiva o de otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración, y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta el lugar que sea necesario según la demanda<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Alirio Uribe Muñoz, “La Tierra y el Derecho humano a la alimentación”, op cit, p. 331.

<sup>66</sup> Comité de Desc, op cit, párrafo 13.

Hacia mediados de los años setenta el discurso internacional sobre el desarrollo motivó un cambio de perspectiva; se dijo entonces que no era suficiente con garantizar la producción y el suministro mundial de productos alimenticios para acabar con el problema de la pobreza, el hambre y la desnutrición. En los años 80 se empezó a hablar acerca de la superación del esquema de lo meramente productivo, para comprender lo relevante que resultaba en el marco de la satisfacción del derecho la posibilidad efectiva de las personas para tener acceso a la tierra para cultivarla y alimentarse de ella. En esta etapa cobra importancia el concepto de accesibilidad, es decir la posibilidad efectiva de acceder a los alimentos, ya no solo en términos físicos, sino sobre todo económicos. De la misma manera se ha hablado de la sostenibilidad, concepto que se liga al de seguridad alimentaria. Para el Comité la sostenibilidad entraña la posibilidad del acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. Aún así, es bueno resaltar que el concepto seguridad alimentaria solo es utilizado con continuidad por la FAO hasta principios de los noventa.

En los años noventa el “Foro Nacional por la Soberanía Alimentaria de México” introduce el nuevo concepto de Soberanía Alimentaria, la cual es definida como “... la libertad y capacidad de decidir las estrategias productivas de abasto, conservación y consumo de alimentos, tanto por individuos como por comunidades y naciones”<sup>67</sup>. La soberanía alimentaria se muestra como un concepto más avanzado que el de seguridad alimentaria, en la medida que este último es ajeno a las inequidades del mercado mundial de alimentos, al poder de las empresas transnacionales y el poder de las instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Por lo anterior, se plantea que el concepto de Soberanía Alimentaria liga un aspecto político liberador que el concepto de seguridad alimentaria no atiende: la autonomía de las comunidades y la autodeterminación de los pueblos, ya que como lo han destacado varios autores, el derecho humano a una alimentación adecuada no solo tiene como sujeto a los individuos sino también a los pueblos y comunidades<sup>68</sup>.

A nuestro juicio el contenido del termino soberanía alimentaria expresa un avance gigantesco en materia de Derechos Humanos; pero creemos que el concepto debía tender más a denominarse como Autonomía Alimentaria antes que Soberanía Alimentaria, pues la idea de soberanía siempre ha representado mucho más el poder del Estado o del Imperio sobre las comunidades que el poder de las comunidades en si mismas<sup>69</sup>.

En esta tercera etapa, se ha observado la importancia del concepto de Soberanía (o Autonomía) Alimentaria, y se ha ligado al problema de la reivindicación de las especificidades

---

<sup>67</sup> Cf. Fernando Estrada, op cit, nota 71.

<sup>68</sup> Cf. Alirio Uribe op cit. Karlos Pérez de Armiño, “El Derecho Humano al Alimento” en *El incendio frío*, op cit. “Borrador de Código de Conducta sobre el derecho Humano a una alimentación adecuada”.

<sup>69</sup> Cf. Antonio Negri, Michael Hardt, *Imperio*, Bogotá, ediciones Desde Abajo, 2001.

culturales alimentarias, así como a la atención a los OGM y los procedimientos bioagroindustriales que pueden afectar la salud de las personas y afectar al medio ambiente. Los conceptos claves son: accesibilidad física y económica, sostenibilidad, autonomía o soberanía alimentaria, respeto al medio ambiente y a los ciclos naturales, diversidad cultural-alimentaria y rechazo a las sustancias nocivas o a las consecuencias perversas de ciertos alimentos sobre el ambiente y la salud humana.

## Obligaciones de los Estados<sup>70</sup>

Hablar de Derechos Humanos es hablar de obligaciones determinadas para un determinado estado que asume compromisos en materia internacional en esta materia. En el caso del Derecho a la Alimentación Margret Vidal del Comité de Ética de la FAO, ha señalado que las personas tienen la obligación de obtener sus alimentos y que por consiguiente el estado no es responsable automáticamente por el hambre o la malnutrición, lo que debe observarse es el evento de la aplicación o inaplicación de políticas que provoquen la violación del derecho.

Los diversos tratadistas han coincidido en que a los estados les corresponden tres tipos de obligaciones: respetar, proteger y realizar. Antes de explicarlas debemos tener en cuenta que aunque los estados deben cumplirlas pues está obligado por el PIDESC, el análisis del Derecho a la Alimentación se queda por fuera del ámbito estatal, tanto a nivel macro como a nivel micro. Esto no le quita responsabilidades al Estado, pero intenta dar cuenta de la complejidad del derecho.

A nivel micro, se ha documentado que en el ámbito de la alimentación, en el núcleo familiar se viven discriminaciones en razón al género y a la generación. Normalmente los hombres y los adultos reciben mayores alimentos y de mejor calidad. Esta es una causa nada despreciable de desnutrición en las mujeres y en los menores de edad.

Por otro lado, se ha evidenciado la importancia del papel que juega la leche materna en el desarrollo del niño en su primer año. La carencia de leche materna puede generar graves deficiencias nutricionales en las niñas y los niños. Esto no quiere decir que el Estado se exime de responsabilidades, por el contrario estos casos evidencian la injusticia global de la estructura general de la sociedad en la que vivimos: el mismo Estado es el resultado y la causa de la persistencia del patriarcado en las sociedades actuales; y al mismo tiempo, si observamos con agudeza, tenemos que si las mujeres no pueden darle de lactar a su hijo o hija en la mayoría de los casos no se debe a su voluntad, sino a que debe estar en mora de conseguir un empleo para ganarse la vida, lo cual dificulta la labor de lactancia.

---

<sup>70</sup> Omitimos en este punto las obligaciones emanadas del PIDESC específicas para el Derecho a la alimentación puesto que ya tocamos este punto.

Esto muestra la responsabilidad de los estados en estas situaciones, pues un estado que genera políticas de no discriminación en el bienestar social, así como educación, instrucción, cultura y enseñanza, se pone en dirección a garantizar la erradicación de la dominación de género y de generación. Al mismo tiempo, si los estados generaran políticas efectivas de bienestar social, y de protección a la maternidad las madres podrían amamantar a sus hijos sin angustias de ningún tipo.

Por otro lado, el nivel macro también refleja responsabilidades que traspasan a los estados. Por eso es de celebrar la agudeza con que el borrador del Código de Conducta sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada establece obligaciones y responsabilidades para las Organizaciones Internacionales, así como obligaciones del Estado en el ámbito internacional.

**Obligación de Respetar:** Esta implica respetar el estatus normativo de cada ser humano. Respetar es no atentar contra dicho estatus (plasmado a través de los derechos humanos). No vulnerar bajo ninguna circunstancia el derecho a alimentarse de una persona o una colectividad en caso de que pueda garantizárselo por sí mismo. El estado no debe tomar ninguna medida que atente o destruya el acceso a la alimentación de individuos o grupos sociales.

**Obligación de Proteger:** Esta obligación radica en proteger a los asociados del ataque al derecho a la alimentación por parte de terceros, por ejemplo defender a las comunidades indígenas o campesinas de la usurpación de tierras por parte de empresas transnacionales o de terratenientes.

**Obligación de Facilitar o de Satisfacer:** Cuando un individuo o grupo sea incapaz de disfrutar el Derecho a una Alimentación Adecuada, los estados tendrán la obligación de satisfacer este derecho<sup>71</sup>. En este evento el estado atenderá que las comunidades o los individuos puedan restablecer la capacidad de satisfacción de su derecho por sí mismos.

Según el borrador de Código de conducta sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, a los estados también les competen obligaciones en el nivel internacional:

- En el espíritu del artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de las provisiones específicas contenidas en los artículos 2(1), 11, 15, 22 y 23 del PIDESC, los Estados reconocen el rol esencial de la cooperación internacional y reafirman su compromiso de tomar acciones conjuntas y separadas para alcanzar la plena realización del derecho a la alimentación adecuada.
- En cumplimiento de sus obligaciones derivadas del derecho internacional general, los Estados no violarán, ni colaborarán en la violación del derecho a la alimentación adecuada, de las personas que no estén bajo su jurisdicción.

---

<sup>71</sup> Borrador Código de conducta... artículo 6.3.

- Los Estados deberán asegurar, siempre que sea relevante, que en los acuerdos internacionales se le dé debida atención al derecho a la alimentación adecuada, y considerarán además el desarrollo de otros instrumentos legales internacionales para tal fin.
- Las políticas y programas internacionales de los Estados deben de respetar la plena realización del derecho popular a la alimentación adecuada. Esto tiene implicaciones para sus políticas comerciales y financieras y en la transferencia de tecnología. También requiere que los Estados consideren las implicaciones internacionales que tienen tanto sus políticas agrícolas internas y el uso de tecnología.
- En casos de emergencia, los Estados deberán proporcionar asistencia humanitaria y ayuda de emergencia a cualquier país que tenga necesidad de ella. Los alimentos deberán de ser movilizadas apropiadamente de las fuentes disponibles más cercanas. Se deberá proporcionar la asistencia necesaria para la distribución de alimentos a las personas más vulnerables.
- La ayuda alimentaria deberá ser organizada en todo momento de tal forma que facilite el retorno a la independencia alimentaria de los beneficiarios<sup>72</sup>.

Como ya lo mencionamos, el borrador de Código de conducta sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada también contiene responsabilidades de las Organizaciones Internacionales:

- Una organización internacional no debe de presionar nunca a que un Estado u otra organización internacional viole el derecho humano a una alimentación adecuada.
- Las organizaciones internacionales son responsables bajo las provisiones internacionales relevantes al derecho humano a la alimentación adecuada, y deberán de tener niveles similares de transparencia, control público y libertad de información como los Estados individuales. Las organizaciones internacionales no deberán de tomar ninguna medida que presuponga una violación al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por alguno de sus Estados miembros, que haya asumido a la vez obligaciones bajo el pacto. El acceso de la gente a la alimentación adecuada debe de ser respetado y protegido por las organizaciones internacionales. Además, las organizaciones internacionales deben de apoyar a los Estados en la protección y realización del acceso de la gente a la alimentación adecuada.
- Nada en los tratados internacionales que establezcan organizaciones internacionales o que se refieran a otros asuntos internacionales tales como el comercio y las finanzas internacionales, será entendido como contrario a las obligaciones que las organizaciones internacionales tienen bajo el derecho a la alimentación adecuada<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Ibidem artículo 7.

<sup>73</sup> Ibidem artículo 8.



Por último nos permitiremos relacionar algunas obligaciones de los Estados en relación con la regulación de las empresas y corporaciones según el borrador de código:

- Los Estados deberán abstenerse de asistir o de tolerar acciones de individuos, corporaciones u otros actores no-estatales destinadas a privar a personas, dentro y fuera de su jurisdicción, de su acceso a una alimentación adecuada. Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para evitar que individuos, corporaciones y otros actores no-estatales obtengan beneficios o ventajas de cualquiera clase interfiriendo en el gozo del derecho a una alimentación adecuada, aún cuando la acción haya tenido lugar en otro país. Los Estados están bajo el deber de prohibir tales actos y de perseguir a aquellos que sean responsables de los mismos. Las empresas económicas, incluyendo las corporaciones transnacionales, deben de estar sujetas a regulaciones tanto a nivel nacional como internacional, en las que se asegure que sus actividades no afectarán adversamente el acceso a la alimentación, a los medios para procurarse alimentos o a los recursos de producción alimentaria. Las mismas empresas económicas deben de respetar el derecho a una alimentación adecuada.
- Los Estados deberán de respetar y activamente promover el espacio que necesita la sociedad civil incluyendo individuos, familias, organizaciones comunitarias y populares, movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales, para cumplir su rol en la realización del derecho a la alimentación adecuada. Los Estados deberán de respetar y proteger el trabajo de los abogados en derechos humanos y evitarán todas las formas de discriminación dirigidas hacia la sociedad civil<sup>74</sup>.

## Las discusiones contemporáneas: entre el premio Nóbel y el intelecto colectivo campesino.

### *El Derecho a no tener hambre: Amartya Sen.*

El reconocido economista Indio Amartya Sen (Premio Nóbel de economía en 1998) ha entregado bastantes elementos de juicio para los debates contemporáneos en la materia que nos ocupa, con su texto “El derecho a no tener hambre”<sup>75</sup>.

Sen comienza retomando la distinción hecha por Ronald Dworkin entre derechos de trasfondo y derechos institucionales. Los primeros cumplen una suerte de soporte abstracto de las justificaciones de ciertas decisiones políticas en el seno de una sociedad determinada; mientras que los segundos funcionan como el soporte de las decisiones de las instituciones políticas particulares. Los derechos de trasfondo son aspiraciones éticas de las comunidades expresadas

<sup>74</sup> Ibidem art 9.

<sup>75</sup> Amartya Sen, *El derecho a no tener hambre*, traducción de Everaldo Lampea Montealegre, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

en términos de derechos, los cuales gozan de una eficacia residual. Los derechos institucionales por el contrario aparecen como la base de las decisiones y las políticas institucionales gozando de un altísimo grado de eficacia.

En nuestro contexto, los derechos humanos sociales aparecen como derechos de trasfondo, no como derechos institucionales. Como lo señala Sen, el Derecho a la Alimentación solo será un derecho institucional en sociedades donde, por ejemplo, los sistemas de seguridad social asuman como política pública la garantía de un ingreso mínimo universal adecuado para que todos los hombres y todas las mujeres puedan comprar comida suficiente para gozar de la satisfacción de sus parámetros nutricionales. En una sociedad donde no se apliquen este tipo de políticas de bienestar social, y los recursos se vayan para los bancos o para las empresas transnacionales (aunque esto no lo dice Sen) el derecho a la alimentación seguirá siendo una simple aspiración.

La segunda distinción (tomada también de Dworkin) separa los derechos abstractos y los derechos concretos. Los primeros son objetivos políticos generales cuya declaración no indica cómo alcanzar dicho objetivo ni que prelación tiene frente a otros objetivos políticos. Sen afirma que el derecho a estar libre de hambre opera como un derecho abstracto si no se especifica su grado de prelación frente a otros objetivos o si las demás características del derecho no están especificadas y se mantienen vagas. Sen no lo menciona, pero el derecho a una alimentación adecuada si se ha visto especificado tanto por el DIDH, como por documentos como los Principios de Limburgo, por el Borrador del Código de conducta, o por la observación del Comité de DESC sobre el Derecho a la Alimentación. No es entonces un derecho abstracto, es un derecho concreto, pero de trasfondo, ya que rara vez motiva decisiones políticas de las instituciones.

Otro concepto clave es el de metaderecho. En nuestro caso, un metaderecho es el derecho a que se apliquen unas determinadas políticas públicas para que el derecho a la alimentación sea garantizado. Este punto es muy importante, ya que la justificación de las luchas populares debe fundamentarse más por la ausencia de políticas públicas para que se satisfagan los derechos, que por la violación de los mismos.

El enfoque de Sen es bastante interesante, en la medida en que puede ubicar mejor los sustentos políticos de la exigibilidad de los derechos. Pero a nuestro juicio Sen no tiene en cuenta que es innecesario separar los derechos de los metaderechos. Las políticas públicas aplicadas para satisfacer derechos hacen parte de los derechos, por eso insistimos en que el contenido de los derechos es un faro que debe guiar los reclamos del movimiento popular que se expresan en términos de derechos. Como ya lo hemos expresado<sup>76</sup>, para nosotros los

---

<sup>76</sup> Cf. Alejandro Mantilla Quijano, "Consideraciones sobre la exigibilidad..." en *Por el Derecho a la Tierra*, op cit, p. 160 y ss.

derechos en si mismos son herramientas muy poderosas, que pueden aportar mucho en la transformación de las relaciones injustas que nos oprimen.

Otro de los puntos relevantes es el de las titulaciones. Las titulaciones de una persona son la totalidad de cosas que puede tener en virtud de sus derechos, un conjunto cualquiera de paquetes de bienes que puede ejercer una persona mediante el ejercicio de sus derechos. El problema del hambre es más un problema de titulaciones que de derechos; las titulaciones son el resultado de los procesos de intercambio y producción, mediante estos las dotaciones se convierten en titulaciones. Las titulaciones reflejan las limitaciones o las potencialidades de los derechos en el marco de la estructura económica de la sociedad. En una sociedad capitalista las titulaciones reflejan como para las mayorías, los derechos son limitados por las dinámicas del capital.

La mayoría de casos de inanición en el mundo se producen no porque las personas sean privadas de las cosas a las que están tituladas; sino debido a que las personas no están tituladas en el sistema legal prevaleciente de derechos institucionales, a medios adecuados de subsistencia<sup>77</sup>.

Conclusión? La lucha contra el enemigo visible del hambre, la lucha por el derecho a una alimentación adecuada, es la lucha por una sociedad cuya estructura permita que las titulaciones potencien las garantías de los derechos. Como ya lo hemos dicho, la exigibilidad del derecho a una alimentación adecuada es la pugna contra la miseria y contra quienes la provocan.

## La decadencia de la seguridad alimentaria

Rolf Künemann, del secretariado ejecutivo de FIAN internacional ha puesto en tela de juicio, uno de los conceptos y directrices de más hondo calado en los temas relativos al derecho a alimentarse: la seguridad alimentaria<sup>78</sup>. En primer lugar, examinemos el concepto de seguridad alimentaria que maneja la FAO y que critica Künemann: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas, durante todo el tiempo tienen acceso físico, social y económico a la alimentación suficiente, segura y nutricionalmente necesaria para satisfacer las necesidades nutritivas y las preferencias alimenticias que les permita llevar una vida activa y saludable”<sup>79</sup>.

El concepto de seguridad alimentaria es relativamente reciente, la FAO lo utiliza solo desde 1994 con regularidad. La primera consideración crítica de Künemann, tiene que ver con que la seguridad alimentaria no tiene un estatus jurídico exigible. La seguridad alimentaria no es ni un derecho, ni una obligación de los estados.

<sup>77</sup> Cf. Sen, *El derecho a no tener hambre* op cit, p 20.

<sup>78</sup> Cf. “Seguridad alimentaria: ¿evasión del derecho a alimentarse?” en [www.fian.org](http://www.fian.org).

<sup>79</sup> Citado por Künemann.

En segundo lugar, la seguridad alimentaria no es concebida como un concepto individual, solo tiene en cuenta la disponibilidad de alimentos, más no se ocupa del acceso individual o colectivo a la comida, nuevamente hay que preguntarse ¿de que nos sirve tener cerca muchos alimentos si no podemos comprarlos?. La seguridad alimentaria no se ocupa de este problema. Como dice Künnemann, “La cuestión no es solo cuanta y que tan buena es la alimentación a la que pueden acceder las personas, sino como puede acceder la gente a dicha alimentación”. La justicia social y la redistribución de los ingresos como su componente fundamental son ignorados por el concepto de seguridad alimentaria<sup>80</sup>.

Otra falencia tiene que ver con que la seguridad alimentaria no distingue entre desnutridos y hambrientos metiéndolos a todos en el mismo saco. El término que subsume todos los problemas nutricionales (como si todos fuesen iguales) es el de inseguridad alimentaria.

Tras las críticas de Künnemann, la tarea de quienes nos preocupamos por estos problemas, y por ende por estas temáticas es el de crear una categoría que permita tener más precisión en el manejo de los problemas, y sobre todo, que permita tomarlos de raíz y no obsesionarse con falsas dificultades.

## **El intelecto colectivo de Vía Campesina.**

Pocos años antes de su muerte, el filósofo y psicoanalista francés Félix Guattari, concedió una entrevista a Roland Woerner, donde señaló la importancia de la emergencia de una nueva intelectualidad colectiva que jugaba un papel central en las sociedades contemporáneas. Mientras se desvanecía la gran figura del intelectual-maestro-pensador, surgía una intelectualidad colectiva. “El intelectual hoy, es colectivo, en el sentido de que la gente lee, reflexiona y se informa en las diferentes profesiones. Es necesaria una polarización política acerca de esta intelectualidad”<sup>81</sup>.

Lo que Guattari nunca sospechó, es que uno de los ejemplos más importantes del intelecto colectivo en los últimos tiempos no se presentó en las áreas o profesiones que él esperaba, sino que vino a ser ejercido por los campesinos del mundo, empezando por sus compatriotas de la Confederación Campesina francesa.

El proyecto de la organización *Vía Campesina* está enlazado con la potencia del saber ancestral campesino. La fundación de Vía Campesina data de aproximadamente una década, pues apareció hacia el año de 1992 en medio de la celebración del Congreso de la Unión Nacional

---

<sup>80</sup> Esta no es la primera vez que se cuestionan las políticas de la FAO, hace algunos años la revista *The Ecologist* dedicó un número entero a denunciar las directrices de esta organización, la cual para concepto de la revista, antes que aliviar la pobreza de los campesinos y el hambre de las mayorías, se muestra contraproducente frente a los problemas que los aquejan.

<sup>81</sup> “Recrear lo social”, entrevista con Félix Guattari por Roland Woerner, en [www.hartza.com](http://www.hartza.com). Antonio Negri también ha retomado en los últimos años la figura del Intelecto General en varios de sus escritos e intervenciones.

de Agricultores y ganaderos UNAG en Managua, donde se reunieron líderes campesinos de Centro América, Norteamérica y Europa. En mayo de 1993 Vía Campesina tuvo su primera conferencia en Mons, Bélgica. Vía campesina tuvo como antecesora inmediata a la *Coordination Paysanne Européenne*, la cual fue fundada hacia el año de 1980.

En Vía Campesina participan organizaciones agrarias alrededor de los cinco continentes, entre ellas se destacan el movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil, así como las y los campesinos del Estado de Karnataka en el sur de la India, reconocidos por su incansable lucha contra las semillas de OGM, y en el que participan más de diez millones de campesinos<sup>82</sup>. Por Colombia están adheridas a Vía Campesina, ANUC-UR y Fensuagro.

La Plataforma de Vía Campesina es muy avanzada, y reúne planteamientos que se muestran como la salida a buena parte de las problemáticas más graves que sufren los campesinos del mundo. En primer lugar, cabe destacar la lucha contra los dictámenes de la OMC, que vienen afectando a los agricultores de los países del sur, provocando el escandaloso aumento de las importaciones de alimentos en todos estos países, la mayoría de las veces gracias a la práctica del dumping, que consiste en provocar importaciones masivas de alimentos para los países del sur, los cuales se ofrecen como más baratos en comparación con los productores locales de dichos países, lo cual en suma provoca la quiebra de los pequeños agricultores de la periferia, ya que los alimentos producidos en el Norte gozan de subvenciones a la producción, lo que los puede hacer llegar como más baratos a estas regiones. Cuando los agricultores locales han sido quebrados, vuelven a subir los precios. Los pequeños y medianos agricultores de países como Indonesia, Corea del Sur, Brasil, la India, Pakistán, Brasil, y Colombia se han visto gravemente afectados por las políticas de dumping, las cuales se realizan con la aquiescencia de la OMC.

Algunas de las solicitudes de Vía Campesina durante los sucesos de Seattle fueron: 1. Autonomía de las naciones para imponer sus propios aranceles, para proteger sus propios recursos agrícolas y alimentarios y conservar un equilibrio campo ciudad. 2. Tomar medidas para acabar con la práctica del dumping, lo cual significa el abandono de todo apoyo o subvención a la exportación por parte de los países del norte, como mecanismo de comercio justo. 3. El rechazo absoluto de la posibilidad de que las empresas transnacionales intenten imponer patentes sobre los seres vivos<sup>83</sup>.

Pero tal vez lo más importante de la propuesta de Vía Campesina que queremos resaltar es lo relativo a la agricultura campesina como alternativa de producción alimentaria<sup>84</sup>. La

<sup>82</sup> Cf. José Bove, "¿Una internacional de agricultores?", en *New left review* # 12, enero-febrero de 2002.

<sup>83</sup> *Ibidem* p 133 y ss.

<sup>84</sup> Cf. José Bové y François Dufour, *El mundo no es una mercancía*, Barcelona, Icaria, 2001, p 247 y ss.

agricultura campesina se plantea como una agricultura al servicio de la sociedad, que responda de forma efectiva al conjunto de necesidades sociales antes que a los intereses del capital. La propuesta de la agricultura campesina, responde a lo que ellos mismos han denominado los “estragos del productivismo”, una agricultura basada en las directrices de la revolución verde: mayor eficiencia, mayor competitividad, mayor tecnificación, pero también menor número de empleos, menor calidad de los alimentos y menor respeto por el medio ambiente.

Hemos querido retomar la agricultura campesina a partir de la figura del intelecto colectivo comprendiéndolo de una manera más amplia que en Guattari o Negri. En este caso el intelecto colectivo atiende al saber ancestral de los campesinos y campesinas del mundo, un saber construido colectivamente y que está basado en la solidaridad, identidad y unidad de los campesinos del mundo.

Como bien lo ha destacado Vandana Shiva<sup>85</sup>, muy a pesar de la Revolución Verde, son los pequeños campesinos los que realmente alimentan al mundo, trabajando con base en las bondades de la agricultura orgánica y la biodiversidad. Las parcelas de los pequeños campesinos del mundo son mucho más productivas que esos grandes monocultivos industriales tecnificados que reducen empleos, empobrecen a los campesinos y enriquecen a los empresarios. Los monocultivos industriales miden su rentabilidad en relación con la producción por área de una sola variedad, de un cultivo único. Las pequeñas parcelas son en no pocos casos mucho más productivas, ya que los pequeños campesinos en numerosos lugares del mundo no se dedican a un solo gran cultivo sino que aprovechan toda la riqueza de la biodiversidad. Además, es bueno tener en cuenta que son los pequeños campesinos los que en buena medida colaboran con la sostenibilidad ambiental de nuestro planeta. Sostenibilidad ambiental que nunca le ha importado a las grandes empresas transnacionales.

Siguiendo a los compañeros de la Confederación Campesina Francesa, la agricultura campesina ha sido planteada recogiendo 10 principios fundamentales<sup>86</sup>:

1. Distribuir los volúmenes de producción con el fin de permitir a un número importante de personas acceder a la profesión campesina y vivir de ella.
2. Ser solidario con los campesinos de otras regiones de Europa y del mundo.
3. Respetar la naturaleza
4. Valorizar los recursos abundantes y economizar los recursos escasos
5. Buscar la transparencia en el acto de compra, producción, transformación y venta de los productos agrarios
6. Asegurar una buena calidad gustativa y sanitaria de los productos
7. Hacia un máximo de autonomía en el funcionamiento de las explotaciones agrarias

---

<sup>85</sup> Cf. Vandana Shiva, *Globalización y pobreza*, en *Reverdió*, Suplemento ambiental Desde Abajo, Julio de 2002.

<sup>86</sup> Cf. Bove, Dufour, p 250 y ss.

8. Buscar colaboraciones con otros agentes del mundo rural
9. Mantener la diversidad en la cabaña animal y las variedades cultivadas
10. Siempre razonar a largo plazo y de forma general

En la *Historia del siglo XX* de Eric Hobsbawm se puede leer que “...El cambio social más drástico y de mayor alcance de la segunda mitad de este siglo, y el que nos separa para siempre del pasado, es la muerte del campesinado. Y es que desde el neolítico la mayoría de los seres humanos ha vivido de la tierra y de los animales domésticos o había recogido los frutos del mar pescando”<sup>87</sup>. El mensaje es claro: los campesinos son el pasado; o como lo expresara Lauchlin Currie o Edith Whethem: el desarrollo económico pasa por reducir el número de campesinos<sup>88</sup>.

Nosotros, preferimos aplicar la sospecha ante tal razonamiento, no nos creemos ese cuento, por el contrario, creemos que en los campesinos y campesinas del mundo se encuentra buena parte de las soluciones a los problemas que nos aquejan: la producción de alimentos sanos y nutritivos, el ejercicio de practicas que contribuyen de una gran manera al equilibrio ambiental, el ejercicio de nuevas maneras de comprender la solidaridad y el apoyo mutuo, y sobre todo la inmensa posibilidad organizativa que hoy le entregan los campesinos e indígenas a las luchas por la transformación de las injustas estructuras imperantes, lo cual ha sido evidenciado de muchas maneras: el MST brasilero es sin dudas el movimiento popular más importante del Brasil (¡la novena economía del mundo!) el segundo lugar ocupado por el indígena cocalero Evo Morales en las elecciones presidenciales en Bolivia, los visos de unidad del movimiento campesino Colombiano, la alianza indio-campesina en el Paraguay, el resurgir del movimiento campesino Mexicano, las inefables luchas de la Confederación Campesina francesa, la inmensa figura de José Bové como icono de la actual lucha contra los nefastos designios de la OMC, y sobre todo el lugar que ocupa Vía Campesina como el movimiento popular más prometedor e a nivel mundial. Los campesinos y campesinas son el futuro.

Como recientemente se ha demostrado, los campesinos están muy lejos de ponerse en vía de extinción, la población rural representa el 53% de la población mundial y la agricultura continúa siendo la actividad económica que mayor empleo genera<sup>89</sup>. Adicional a lo anterior, es importante tener en cuenta que como lo ha demostrado recientemente el profesor Héctor Mondragón en lo referente al caso colombiano, la población campesina se ha disminuido en términos porcentuales pero ha aumentado en términos absolutos: de 6 millones de habitantes en el campo en 1938 pasamos a 11,6 millones en 1993. En el mismo periodo la población

<sup>87</sup> Cf. Eric Hobsbawm, “Historia del siglo XX”, Barcelona, Crítica, 1995, p 292.

<sup>88</sup> Citados por Héctor Mondragón, “La organización campesina en un ambiente de terror”, Cuadernos Tierra y Justicia # 7, ILSA, agosto de 2002, p. 4.

<sup>89</sup> Cf. Jaime Forero y cols, “La economía campesina colombiana, 1990-2001”, Cuadernos Tierra y Justicia # 2, Bogotá, ILSA, agosto de 2002.

económicamente activa del sector agropecuario pasó de 1,9 millones de personas, a 2,7 millones, mientras que los trabajadores independientes del sector rural pasaron de ser 600 mil en 1938, 700 mil en 1964 a 800 mil en 1993<sup>90</sup>. La progresiva desaparición del campesinado no es más que un mito.

## El derecho a la alimentación en Colombia: Sombrío panorama

En noviembre de 2001 el Comité del PIDESC analizó el cumplimiento del Pacto en relación con nuestro país, evaluando la política social del Estado Colombiano, y formulando las acostumbradas recomendaciones. En virtud a los procedimientos establecidos para tales eventos, alterno al informe presentado por el estado colombiano ante el Comité, un centenar de organizaciones sociales y populares organizadas en la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, presentaron un informe con el claro objetivo de evidenciar los nefastos resultados de la política social para el bienestar de las mayorías en la última década<sup>91</sup>.

Tal vez uno de los aspectos más sorprendentes del Informe alterno, tiene que ver con la no elaboración de un capítulo donde se hablara del tema alimentario y nutricional en específico; esto no debe ser visto como una incapacidad o un descuido de los redactores del informe, sino como un buen indicador de la dificultad que implica evaluar los avances o retrocesos en materia nutricional, por una parte porque como lo hemos reseñado no se debe interpretar el Derecho a una Alimentación Adecuada como el simple alcance de unas determinadas cifras de calorías o proteínas, en la medida que el Derecho a Alimentarse va ligado a las limitaciones que le impone la estructura de la sociedad, por consiguiente aunque se hallan establecido indicadores, el utilizarlos puede significar el no abarcar la complejidad del problema. Por otro lado, lo ha indicado la FAO, en Colombia no se han realizado encuestas de consumo de alimentos con representatividad nacional en los últimos quince años<sup>92</sup>, lo cual insistimos, refleja la dificultad de encontrar cifras confiables.

Para caracterizar la situación del Derecho a la Alimentación en nuestro país preferimos reflejar algunos de los obstáculos estructurales que impiden su garantía, antes que adentrarnos en el análisis de los indicadores usualmente usados en esta materia. Insistimos que los datos a los que hemos podido acceder no reflejan la complejidad del problema y además se basan en estadísticas gubernamentales con un alto grado de desactualización.

<sup>90</sup> Cf. Héctor Mondragón, "La organización campesina..." op cit p. 4.

<sup>91</sup> Cf. Informe alterno al cuarto informe del estado colombiano ante del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Periodo: 1995-2000; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá, 2001.

<sup>92</sup> Cf. FAO, perfiles nutricionales por países: Colombia, 2001.



## Descenso general de la calidad de vida y ascenso de la inequidad

A partir de 1997 en Colombia estamos viviendo un acelerado retroceso en materia de calidad de vida. Que se evidencia con el deterioro sostenido del Índice de Desarrollo Humano<sup>93</sup>. En 1999 Colombia retrocedió 11 puestos en la clasificación general de la calidad de vida de los países de acuerdo a la escala que establece periódicamente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

En Colombia el porcentaje de menores de cinco años que muere por desnutrición frente al total de las muertes de menores en ese margen de edad equivale al 9%<sup>94</sup>. Según datos de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, el índice de desnutrición global en el país equivale a 8.4%<sup>95</sup>, pero según datos de UNICEF alrededor del 20% de la población no alcanza a cubrir las necesidades de calorías y nutrientes necesarios<sup>96</sup>.

Hoy se calcula que el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza equivale aproximadamente al 54 % de la población, destacando que estamos viviendo un sorprendente aumento del margen de personas por debajo de la línea de indigencia, que se sitúa alrededor del 26%. Estos porcentajes representan más o menos 26 millones de personas bajo el límite de la pobreza y 11 millones bajo el límite de la indigencia. Aquí surge una preguntita: ¿quienes están bajo la línea de indigencia?

La población por debajo de la línea de indigencia está compuesta por “aquellos cuyo gasto total *per cápita* ni siquiera les permite cubrir el costo de una canasta básica de alimentos que satisfaga necesidades nutricionales mínimas”<sup>97</sup>. Lo anterior quiere decir que en este momento en nuestro país aproximadamente 11 millones de personas son proclives a sufrir algún problema de salud causado por desnutrición o simplemente pasan hambre.

La posibilidad de obtener una nutrición adecuada para la mayoría de las personas en nuestro país se ve en peligro como resultado de los elevados índices de desempleo el cual se encuentra alrededor del 18%. La gravedad de la situación no solo se refleja por lo elevado de la cifra, sino también porque también ha crecido significativamente el tiempo promedio de desocupación, “entre 1991 y 1993, la duración media del desempleo estuvo por el orden de las 29,3 semanas pero a 1999 había aumentado en unas siete semanas, (36,1)”<sup>98</sup>. Pero para los “privilegiados” que

<sup>93</sup> Índice que se calcula a partir de tres variables: 1. Longevidad, esperanza de vida al nacer, 2 Logro educativo, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y de la tasa de escolarización combinada de los tres niveles (básica primaria, secundaria y superior) y 3 Nivel de vida medido por el PIB per capita real. Cf. Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 2000, DNP, PNUD, Alfaomega editores, Bogotá, 2001.

<sup>94</sup> Alvaro Moncayo Medina, “Crisis sanitaria continental”, Le Monde Diplomatique, edición Colombia, julio 2002, p. 28.

<sup>95</sup> Cf. Informe alterno... p. 37, párrafo 115.

<sup>96</sup> Los datos de Unicef referenciados en este aparte fueron tomados de [www.unicef.org.co](http://www.unicef.org.co).

<sup>97</sup> Cf. Definición tomada del sistema de indicadores sociodemográficos del Departamento Nacional de Planeación. Boletín N° 16.

<sup>98</sup> Cf. “Informe de desarrollo humano...”, op cit, p. 142.

pueden trabajar la situación tampoco es la mejor, ya que en Colombia alrededor del 77% de los trabajadores devenga menos de dos salarios mínimos mensuales, mientras que la canasta familiar equivale aproximadamente a 2.4 salarios mínimos<sup>99</sup>.

Estos obstáculos estructurales para la satisfacción del derecho a una Alimentación Adecuada, se deben mirar desde el crisol de la inequidad en la distribución del ingreso. Según datos de la CEPAL, mientras en Colombia los cuatro deciles más pobres recibe apenas el 12.3 % del ingreso total, el decil más rico recibe el 40.1%<sup>100</sup>. Si pensamos que Colombia es junto a Brasil y Chile, uno de los tres países con mayor concentración de la riqueza en América Latina, y que a su vez, América Latina es reconocida la región más desigual del mundo, tenemos que la sociedad colombiana es una de las sociedades con mayor inequidad en la distribución de la riqueza en el mundo entero.

## La magnitud del desplazamiento forzado

El segundo obstáculo estructural para la garantía del Derecho a una Alimentación Adecuada que queremos resaltar es la permanencia y agudización del desplazamiento forzado interno. Se calcula que solo entre enero y septiembre de 2001 fueron desplazadas alrededor de 277.927 personas<sup>101</sup>, cifra que evidencia la continuidad de las dinámicas que han originado el desplazamiento, como la desatención del estado colombiano frente a la población desplazada.

La agudización del conflicto armado interno, el avance del paramilitarismo, y la completa despreocupación del estado frente a la problemática del desplazamiento han motivado que a esta situación, lejos de hallársele una salida, tienda a profundizarse: en 1995 fueron desplazadas 138.000 personas, 180.000 en 1996, 250.000 en 1997, 300.000 en 1998, 308.000 en 1999, y 317.000 personas en 2000<sup>102</sup>. El hecho de ser víctima de desplazamiento no solo se constituye como una violación de derechos humanos en cuanto tal, sino que representa la violación sistemática de buena parte de los derechos humanos de una persona, así como la extrema dificultad de satisfacer unas calidades de vida mínimas que le permitan a un individuo y a su familia desarrollarse en sociedad en condiciones dignas. En ese orden de ideas el desplazamiento forzado se constituye como un obstáculo estructural que agudiza la problemática alimentaria y nutricional de las colombianas y los colombianos.

<sup>99</sup> Cf. Informe Alterno... p. 14, párrafo 25.

<sup>100</sup> CEPAL, Panorama social de América Latina 2000-2001 p. 69.

<sup>101</sup> Cf. Comisión Colombiana de Juristas, "Panorama de Derechos Humanos y Derecho Humanitario en Colombia", Informe de avance octubre de 2000 a marzo de 2001 Bogotá, 2001, p. 59.

<sup>102</sup> Ibidem, p. 237.

## Tierra, agricultura y desigualdad.

Colombia es uno de los países con mayor inequidad en la distribución del ingreso en todo el mundo. Una de las esferas donde más se evidencia la concentración de la propiedad es el sector agrario. La tierra cada vez se acumula más en unas pocas manos, el 1.08% (5000 personas) de los propietarios controla el equivalente al 53% de las tierras, en un proceso continuo de acumulación que se ha venido acentuando en las últimas dos décadas en razón de la avanzada paramilitar y narcotraficante; los grandes propietarios pasaron de tener el 32% de la tierra en 1984, a controlar el 45% en 1997, y más del 53% en la actualidad<sup>103</sup>.

A lo anterior se le adiciona la manipulación de las políticas de reforma agraria por parte de los terratenientes y gamonales filiales del bipartidismo tradicional, políticas que en nuestro país no han buscado redistribuir la tierra al interior de la frontera agrícola, sino generar procesos de apertura y roturación de tierras en regiones apartadas<sup>104</sup>, lo cual ha sostenido la expansión de proyectos de ganadería extensiva y la reducción general de la actividad agrícola. Según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, apenas el 18.9% por ciento de la tierra en Colombia, alrededor de 5.873.920 ha, es usada para fines agrícolas<sup>105</sup>. Dicha reducción coincide con el aumento promedio del tamaño de las fincas, en la medida que mientras mayor sea el tamaño de la finca menor será la proporción del área sembrada. La FAO estima que tan solo entre 1990 y 1996 el cultivo de la tierra ha disminuido en 700.000ha.

Como si no fuera suficiente, otro problema estructural que ha sumido en la crisis al sector agrario actuando como catalizador de los procesos ya enunciados tienen que ver con la crisis de la actividad agraria motivada por la apertura económica; a partir de la apertura económica de principios de los noventa las importaciones han crecido comparativamente mucho más que las exportaciones: “las exportaciones agropecuarias cayeron entre 1991 y 1998 de 429 millones de dólares a 288 millones, caída en la que fue particularmente acentuada la disminución del algodón. En tanto, en el mismo periodo las importaciones aumentaron de 230 a 1.150 millones de dólares, y en ese incremento se destacaron en su orden el maíz, el trigo, las frutas, las cebadas, el arroz y legumbres y hortalizas”<sup>106</sup>.

### ¿Como afecta esto la garantía del derecho humano a la alimentación?

La concentración de la tierra repercute en la oferta de alimentos de nuestro país. Mientras la tierra se desperdicia en los pastos para las vacas de los ganaderos, en nuestro país el agro

<sup>103</sup> Cf. Héctor Mondragón, “La economía rural y la guerra”, en Reverdión, suplemento ambiental Desde Abajo, julio 2002.

<sup>104</sup> Cf. Janet Ruiz y José Martínez, “Economía y política de la reforma agraria en Colombia”, en Por el derecho a la tierra.

<sup>105</sup> Cf. Edna Garzon y Dimas Malagon Castro, “Cultivos en decadencia”, UN periódico, Abril 21 de 2002.

<sup>106</sup> Cf. Jairo Sánchez Acosta, “La crisis estructural y el sector rural”, *Cuadernos Tierra y Justicia* N° 3, ILSA, Bogotá, Agosto de 2002. p. 34.

se encuentra en una aguda crisis que ha convivido con un inmenso caudal de importaciones de alimentos, la autonomía alimentaria de las comunidades hoy está en entredicho, y los campesinos cada vez se empobrecen más (el índice de pobreza rural equivale a 63%) lo cual dificulta la satisfacción de su derecho.

Las carne de las vacas solo constituye un componente de la dieta de los pobres de forma marginal, mientras constituye un componente obligado de la dieta de los ricos y de la dieta del capitalismo central; para satisfacer las demandas de alimentos de estos reducidos grupos poblacionales, en nuestro país se mengua la producción agrícola que tiende a autoabastecer nuestras necesidades alimentarias; siempre es bueno recordar que para producir una proteína animal se necesita diez veces la proporción de tierra que para producir una proteína vegetal.

Por otro lado, es importante recordar que el elevado índice de importaciones no solo es causa y consecuencia de la crisis de la producción agraria nacional, sino que buena parte de los alimentos importados que estamos consumiendo son alimentos producidos con base en OGM, situación evidenciada en el caso del maíz, para citar un ejemplo.

## **El Derecho a la alimentación en el marco de una agenda social**

Consideramos que este tipo de trabajos no deben plantear una agenda que trace las directrices de la exigibilidad del derecho, ya que esta es tarea de las organizaciones sociales y populares en su conjunto. Por otro lado, como quisimos advertirlo en el documento, la garantía del Derecho a la Alimentación Adecuada solo será posible cuando se subviertan las condiciones generales del mercado global de alimentos, cuando se haya avanzado en un proceso de redistribución equitativa del ingreso, y cuando se haya establecido un ingreso mínimo real universal, lo cual hace ya complejo el asunto.

Los puntos a continuación, pretenden plasmar algunos lineamientos generales a considerar en la búsqueda de la garantía del Derecho a la Alimentación en el marco de una Agenda social de paz, que propenda por una solución política al conflicto social y armado que ataque las causas profundas que agudizan el conflicto.

- Desarrollo de una política de pleno empleo basada en lo consignado en el PIDESC, así como en los demás instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Trabajo como la aplicación de los Convenios de la OIT suscritos por el estado colombiano.
- Desarrollo de una política pública que atienda las demandas de la población desplazada. Cumplimiento por parte del estado de los compromisos adquiridos con los desplazados.
- Revisión de la apertura económica que ha sumido en crisis a la producción agrícola colombiana.

- Aplicación de un programa estricto de redistribución de la tierra a favor de los pequeños campesinos donde se establezcan procedimientos ágiles que permitan la expropiación de predios sin ningún tipo de indemnización.
- Moratoria en la aplicación de todo lo relacionado con los Organismos Genéticamente Modificados.
- Desarrollo de programas de apoyo a la agricultura orgánica campesina.
- Rechazo de las directrices comerciales impuestas por la OMC en materia alimentaria
- Desarrollo de programas de crédito que apoyen la producción campesina. Créditos pagables que no empobrezcan al campesinado, y que no dependan de la banca privada.
- Avanzar en una política alimentaria basada en la Soberanía (Autonomía) Alimentaria, que propugne por el mantenimiento del medio ambiente, y la cooperación internacional basada en el principio de solidaridad de los pueblos del mundo.

