

EQUIDAD, MINORÍAS ÉTNICAS Y DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES

*Pilar Córdova*¹

Mientras escuchaba las presentaciones anteriores sentía una gran preocupación, porque yo no soy una técnica experta en salud. Podría decirse que soy una aficionada, una persona que lucha por la construcción de equidad para los hombres y mujeres de mi país y de la Región. ¿Por qué estoy aquí entonces? Hace unos tres años vine al Banco Interamericano de Desarrollo con el afán de contribuir a la discusión acerca de la problemática de las minorías étnicas no solo de Colombia, sino de América Latina en general. Logré interesar al Doctor Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, sobre la necesidad de asignar recursos y realizar estudios diferenciales de estas poblaciones en la Región, no solo de los grupos indígenas sino también de los afro-colombianos. En esa ocasión, visité la OPS y conocí a Cristina Torres, a quien también le planteé el tema —que me parece muy importante desde la perspectiva de la salud— de las diferencias que deberían existir en relación con las minorías, en este caso negras o afro-colombianas, o afro-americanas, dado que en la Región ya existía un interés o una intención diferente con respecto a las comunidades indígenas. Hoy estoy aquí para compartir con ustedes una serie de inquietudes, proponer alternativas y, sobre todo, aportar elementos para la discusión y la preparación de agendas públicas.

Creo que al hablar de factores de inequidad se hace referencia al tema de los derechos humanos, de los derechos fundamentales que no solo se asocian a los derechos civiles y políticos, sino a los que han sido denominados derechos de segunda generación o derechos blandos, es decir, los derechos sociales, económicos y culturales. Esto me lleva al tema de la justicia social moderna, una de las cuestiones importantes de este fin de siglo, y a indagar sobre la forma más efectiva de eliminar las inequidades y construir sistemas de salud igualitarios, universales, accesibles, eficaces y eficientes. El concepto actual de justicia social se basa en dos elementos fundamentales: en primer lugar, la distribución o desconcentración de la riqueza, y en segundo término, una cuestión novedosa e interesante: el reconocimiento de la diferencia y de la participación. Juntos, estos elementos constituyen un sistema integral.

Esta idea de la justicia social nos conduce a la conceptualización del estado social y democrático de derecho. Así, a finales del siglo XX, al concepto de estado liberal y utilitarista se le contraponen el de estado social y democrático de derecho, con sus tres elementos fundamentales: el objetivo social, la concepción democrática del poder, y la sujeción a la ley. Esta es la concepción moderna del estado social de derecho, y ella nos lleva necesariamente al tema de los derechos humanos, de los derechos fundamentales que forman parte esen-

¹ Senadora, Colombia.

cial del nuevo estado social, democrático y de derecho.

Estos derechos fundamentales humanos, sociales, económicos y culturales surgen como respuesta a las inequidades que imperaron en el siglo pasado y que todavía están presentes en este siglo: la pobreza, la exclusión, la marginalidad, la falta de participación y, sobre todo, la violencia. Hace unos dos o tres años, en Costa Rica, participé en la presentación del informe sobre el desarrollo humano. En esa ocasión expresé la necesidad de incorporar el fenómeno de la violencia, porque, a mi juicio, no se puede hablar en términos generales de desarrollo humano sin incluir una problemática que está desgarrando a muchos de nuestros países. No tener en cuenta la violencia impide medir en forma apropiada el índice de desarrollo humano. La propuesta no recibió buena acogida en ese momento; sin embargo, vemos que el último informe de desarrollo humano ha incorporado el elemento de la violencia, que es un factor de inequidad, como una de las mediciones reales del índice de desarrollo humano.

Los factores de inequidad que acabo de mencionar no representan más que la incapacidad de lograr la igualdad. Cuando hablamos de lograr la equidad, no tenemos que ir muy lejos, porque la pobreza, la exclusión, la violencia, la marginalidad y la discriminación son los fenómenos subyacentes de las causas estructurales que generan inequidad. Estas causas tienen mucho que ver con la mala distribución del ingreso y la imposibilidad de participación, y todo ello se relaciona con la construcción del poder político y con lo que alguien ha denominado el buen gobierno. Los factores de inequidad mencionados se vinculan estrechamente con la corrupción, fenómeno que no puede considerarse de manera superficial porque expresa las falencias de una sociedad que elimina la disponibilidad de recursos que posibilitarían la construcción de equidad e igualdad.

Creo que una de las metas del fin de siglo y una de las discusiones importantes del próximo milenio es el reconocimiento de esos de-

rechos sociales, económicos y culturales como derechos fundamentales. No es lo mismo hablar de estos derechos fundamentales como derechos humanos, pues son diferentes en la medida en que los estados no les conceden a los derechos fundamentales —el derecho a la participación política, al reconocimiento de los derechos civiles, el derecho de reunión, de opinión— igual importancia que a los derechos sociales, económicos y culturales que se relacionan precisamente con la salud, la educación, la vivienda y el derecho a la diferencia cultural y a la recreación.

Por eso decía —y me parece importante hacer esta digresión aquí— que los estados tienen la obligación de observar esos derechos fundamentales, no únicamente la obligación de acatarlos, sino de no omitirlos, incluso bajo sanciones no solo nacionales sino internacionales. Los países deben establecer progresivamente los derechos sociales, económicos y culturales, y deben arbitrar los recursos necesarios para que la población cuente con sistemas de salud universales, eficientes y eficaces. Si bien es importante hablar de los factores sociales de inequidad, es necesario ubicarlos en el contexto de una concepción filosófica del estado social democrático de derecho, que tiene un objetivo social, está sujeto a la ley y, además, posee una concepción democrática del poder. Todo ello en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales que han sido los elementos contrapuestos para eliminar los factores de inequidad que aún se observan en la sociedad de fin de siglo.

Es importante hacer estas observaciones iniciales, porque los derechos sociales, económicos y culturales se materializan en sistemas de salud, de educación, de vivienda, de recreación, y estos sistemas deben estar respaldados jurídicamente por un marco constitucional, por leyes y disposiciones legales, y por planes y programas de desarrollo. Los sistemas y el marco constitucional y legal poseen un objetivo último que es el ser humano, es decir, deben posibilitar condiciones de vida dignas, igualdad de oportunidades y reconocimiento —del que forman parte la diferencia

y la participación— y, sobre todo, el acceso sostenido a los sistemas de salud, educación, vivienda y recreación.

En relación con los derechos sociales, económicos y culturales y, en este caso específico, con el tema de la salud, debe hacerse una consideración muy de fondo. Cuando se habla de la universalidad de los derechos, se hace referencia a la generalidad de los derechos sin hacer abstracciones de tipo regional, local, étnico o de género. Hay que recalcar que la idea de universalidad no supone dejar de reconocer lo étnico, lo cultural, lo genérico, lo regional o lo local. Sin desconocer la importancia de la universalidad y de la igualdad de oportunidades, creo que no reconocer esos factores implica quitar visibilidad a grandes sectores poblacionales, o a la mitad de la población que somos las mujeres, generando inequidades en la pobreza, en la exclusión, en la violencia o en la marginalidad.

En Colombia, desde hace seis o siete años, algunos sectores —mujeres o minorías étnicas, como en mi caso— comenzamos a reflexionar sobre la necesidad de que se materialice una discusión muy importante sobre el derecho a la diferencia por parte de grupos como los afro-colombianos y las poblaciones indígenas del país. Esto coincide con la discusión sobre la Constituyente, que dio como resultado la formulación de una nueva Constitución en la que se dice que Colombia “es un país multi-étnico y pluricultural”. Se trata de una discusión interesante en la medida en que comprende no solo las obligaciones del Estado hacia estos grupos, que no habían sido hasta ahora reconocidos en la Constitución, sino también los derechos adquiridos por ellos frente a las exigencias del estado. Esto supuso discusiones arduas e interesantes y, al mismo tiempo, avances significativos, ya que condujeron a la aprobación de artículos específicos sobre la población afro-colombiana y la población indígena desde el punto de vista étnico.

En cuanto a la elaboración de planes de desarrollo, tanto en lo que respecta al país en general como a las poblaciones afro-colombianas en particular, la problemática ha sido en-

riquecida de manera importante. No sé qué grado de conocimiento tengan muchos de ustedes acerca de esta discusión de lo étnico, que va mucho más allá de la polémica de los años sesenta y setenta sobre los derechos civiles y políticos de los grupos afro-americanos en los Estados Unidos. En Colombia y en otras regiones de América Latina ya no se trata solamente del reconocimiento de poder elegir y ser elegido, sino del derecho a un desarrollo diferenciado. Todo esto ha conducido a la sanción de la Ley 70, o Ley de Negritudes, y a la puesta en marcha de un programa de cooperación internacional llamado Plan Pacífico-BID, que posibilitó la asignación de recursos muy importantes en materia de salud en las zonas de la Región donde los grupos afro-colombianos tienen ascendencia y presencia. No obstante, aun cuando los resultados no fueron los esperados, porque esto sucedió en la época del cólera, lo importante de la experiencia es que desde una perspectiva de política pública, con una visión de nación y a partir de la discusión sobre la pluriétnia o la multiculturalidad, se elaboró un plan cabal de desarrollo que fue sometido a la cooperación internacional y discutido con las comunidades, y se pudieron arbitrar los recursos.

En efecto, en esos momentos una epidemia gravísima de cólera azotaba toda una región de población negra que antes no había tenido visibilidad para las políticas públicas, y desde la perspectiva del gobierno, del Ejecutivo e incluso el Legislativo, tampoco existían las condiciones necesarias para arbitrar este tipo de recursos. Hoy, por ejemplo, de esa Ley 70 de Negritudes se han desprendido otras disposiciones. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo se establece la obligación de que las comunidades afro-colombianas también analicen y aprueben un Plan de Desarrollo precisamente para esta población. El Plan de Desarrollo Nacional no se puede aprobar si antes el Plan de Desarrollo de las Comunidades Afro-colombianas no ha sido discutido, aprobado e incorporado en el marco del primero. Esto es muy interesante como discusión teórica sobre el estado y la construcción de la

nacionalidad, y sobre todo es interesante en el sentido de que este tipo de perspectivas de políticas públicas diferenciadas por regiones, por etnias o por género, puede evitar conflictos en la sociedad, porque en la medida en que estos grupos (o la mitad de la humanidad que somos las mujeres) no sean visibles en las políticas públicas, no se posibilita la convivencia, y, sobre todo, el goce de los derechos sociales, económicos y culturales que eviten esos bolsones de inequidad.

Aun cuando Colombia tiene uno de los marcos legislativos más interesantes de la Región en lo que se refiere a lo étnico (no solo lo indígena), todavía falta mucho por avanzar. Con respecto a la cuestión de la africanidad, en muchos países de América Latina ni siquiera se reconoce la existencia de poblaciones negras, como ocurre en el Uruguay, o en el Paraguay. Incluso en el Brasil, que tiene 80 millones de negros, las políticas públicas son generales y no atienden a las diferencias culturales. Es más, aunque no soy médica, me atrevería a decir que las enfermedades que afectan a una persona mestiza o blanca no son las mismas que las que afectan a una persona negra o indígena. Igualmente, aplicar las políticas de manera general sin “transversalizarlas”, sin focalizarlas (aunque no me gusta este término) y sin diferenciar, termina por quitar visibilidad a las personas, generar más pobreza e impedir el acceso a la salud y a los sistemas de salud, porque sus enfermedades ni siquiera son reconocidas en las políticas públicas como afecciones propias de una etnia, una raza o una condición de la Región.

Para finalizar, considero que no solo es importante hablar de las políticas públicas, los planes de desarrollo o el buen gobierno, es decir, de sistemas eficaces y sin corrupción, sino también discutir algo que mencionó hace muy poco Kofi Annan cuando hablaba de la paz, el desarrollo y la desigualdad horizontal. La desigualdad horizontal se da cuando en un país los mismos recursos se concentran en unas pocas personas o regiones, desconociéndose o ignorando a otras minorías que existen en el país, o desconociendo a más de

la mitad de la población que somos las mujeres. La desigualdad horizontal genera muchos conflictos y más desigualdad, y es un elemento que debe agregarse a los factores sociales de inequidad. Los recursos en el país no se aplican en forma adecuada debido a ese desconocimiento y falta de visibilidad de sectores marginales de la población, o marginados del desarrollo. Por eso es importante hablar sobre el buen gobierno, en el sentido de lo que son los desarrollos legislativos, los marcos constitucionales, el reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales, la visibilidad pública y política de los pobres, la marginalidad, la exclusión, todos ellos factores subyacentes a la construcción de igualdad.

Es muy importante, y no solo necesario, que esto se conozca, que se coloque en la agenda pública y que se discuta, a fin de asignar mejor los recursos una vez identificadas las necesidades fundamentales. Dos de las cosas más importantes que he escuchado aquí en la mañana de hoy, se refieren a los derechos sociales fundamentales que no se pueden convertir en derechos de mercancías: el derecho a la educación y el derecho a la salud. Creo que hay que avanzar del parroquialismo y de las barreras mentales que tenemos entre países, o las barreras no tanto ideológicas sino territoriales, para decir que es importantísimo que esos recursos se arbitren en forma apropiada. Que el presupuesto, cuando se discuta, tenga la importancia y la implicancia necesaria para saber si es más importante el desarrollo y la paz que la guerra y la dedicación de recursos a otros destinos que no son los fundamentales para los países.

En cuanto a la cooperación internacional, creo que tiene muchas tareas por delante. En primer lugar, la tarea de informar a las regiones, a los países, a las comunidades. En segundo lugar, en el caso de las minorías étnicas, capacitar. Nuestra gente tiene la posibilidad de participar en la discusión del plan de desarrollo, de elaborar su propio plan, pero no sabe cómo hacerlo porque carece de los instrumentos necesarios; en lo que se refiere a la salud, no cuenta con la información pertinente. Las

comunidades no poseen los conocimientos que les permiten discutir el plan de desarrollo y demandar la asignación de recursos para que la fiebre amarilla, por ejemplo, se pueda tratar y erradicar, haciendo hincapié en las diferencias étnicas y regionales. En tercer lugar, creo que hay un tema que debe figurar en todas las agendas de cooperación internacional, trátase de mujeres, de minorías étnicas o de países pobres, y es el seguimiento de los recursos y la determinación de su implicancia en relación con los objetivos que se persiguen.

Si se está tratando de acabar con la pobreza, entonces cómo es que esa pobreza se va a acabar con esos recursos de la cooperación. Si se habla de que las minorías étnicas, que son

las más pobres, las que viven en las zonas de mayor descuido estatal, las más enfermas, cómo es que esos recursos de salud se están removiendo de esas causas que los vuelve más enfermos y más pobres, es decir, cuáles son los resultados finales que arrojó esa asignación de recursos y si los objetivos realmente se están cumpliendo. Y cuáles son las sanciones que habrán de aplicarse en un momento determinado. Esa es una discusión que quisiera dejar abierta, porque no sé en realidad a quién se sanciona, si a la pobre gente, que es la que no está recibiendo los recursos, o al estado, que no es capaz de utilizarlos para eliminar las causas de inequidad y lograr la construcción de igualdad. Muchísimas gracias.