

EL COMERCIO Y LA SOCIEDAD ENTRE ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA

El gobierno de Presidente Obama se ha comprometido a seguir un ambicioso plan comercial que contribuirá al crecimiento económico y apoyará buenos empleos para los trabajadores estadounidenses al obtener acceso a mercados con una clase media en crecimiento y extenso crecimiento económico. A fin de alcanzar ese objetivo, nos proponemos crear condiciones equitativas que creen oportunidades económicas para trabajadores, empresas, agricultores y ganaderos estadounidenses, y que aseguren que nuestros socios comerciales tengan condiciones laborales aceptables y respeten los derechos laborales fundamentales.

Como parte de este plan comercial más extenso y nuestra alianza perdurable con Colombia, el gobierno del Presidente Obama se ha comprometido a afianzar los vínculos económicos bilaterales de manera fiel a nuestros valores. Con ese fin, el Presidente Obama identificó una serie de serias e inmediatas inquietudes laborales que era necesario abordar antes de que estuviera preparado a someter el Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Colombia (U.S.-Colombia Trade Promotion Agreement o “el Acuerdo”) para su aprobación por el Congreso. Estas inquietudes incluyen protección insuficiente bajo las leyes, normas y esfuerzos de aplicación de la ley en Colombia de derechos laborales que son reconocidos internacionalmente, violencia contra líderes sindicales colombianos, y esfuerzos inadecuados para llevar ante la justicia a los responsables por matar a líderes sindicales.

El gobierno del Presidente Obama ha trabajado estrechamente con el gobierno de Colombia y partes interesadas, incluidos miembros del Congreso, para hacerles frente a estas inquietudes. El resultado es un Plan de Acción Relacionado con los Derechos Laborales (Action Plan Related to Labor Rights o “Plan de Acción”) que llevará a derechos laborales mucho mejores en Colombia. El Plan de Acción incluye medidas importantes, rápidas y concretas por el gobierno de Colombia que crearán mejoras necesarias en el terreno. Además, la implementación exitosa de elementos clave de Plan de Acción será una condición para que el Acuerdo entre en vigor. A fin de evaluar el progreso en la implementación del Plan de Acción, los gobiernos de Estados Unidos y Colombia han acordado intensificar y mantener su participación en asuntos técnicos y de alto nivel.

Son necesarios cambios sociales y económicos fundamentales que se extienden mucho más allá de nuestra sociedad comercial para ayudar a Colombia a alcanzar su pleno potencial y eliminar sus divisiones sociales, económicas y políticas. Con el liderazgo del Presidente Juan Manuel Santos y el Vicepresidente Angelino Garzón, el gobierno de Colombia ha iniciado reformas estructurales vitales. Estas reformas atañen mejorar la seguridad de todos los colombianos, lo que incluye proteger a ciudadanos vulnerables como sindicalistas; atender las necesidades de las víctimas de décadas de violencia, incluidas las víctimas de violencia por parte del Estado; enfrentar las divisiones subyacentes, tanto económicas como sociales que han contribuido a los conflictos en Colombia, y reforzar el estado de derecho.

El Plan de Acción contribuye a los extensos esfuerzos por el gobierno del Presidente Obama para apoyar estas reformas y otras con el fin de ayudar a consolidar los logros alcanzados en la última década para forjar una Colombia más justa y equitativa. Estos esfuerzos reforzarán a un importante socio estratégico y económico de Estados Unidos, y ayudará a promover las oportunidades económicas para los estadounidenses en un mercado cada vez más importante en una región dinámica del mundo, al permitirnos proseguir con remitirle este Acuerdo al Congreso.

Contexto de los asuntos laborales

Hace apenas 10 años, a pesar de ser una de las democracias más antiguas de América Latina, Colombia estaba a punto de convertirse en un estado fallido. Estaba asediada por poderosas bandas dedicadas al tráfico de drogas y grupos ilegalmente armados, incluidas tres organizaciones designadas por el Departamento de Estado como organizaciones de terroristas extranjeros (las FARC, ELN y AUC) que socavaban la estructura política, social y económica del país.

Gracias a las medidas valientes por el gobierno de Colombia y el pueblo colombiano, y con considerable apoyo de ambos partidos en Estados Unidos por medio del Plan Colombia, la situación de seguridad ha mejorado marcadamente. Ahora, las instituciones democráticas prosperan, y Colombia tiene una de las economías más adaptables y dinámicas de la región.

En la última década, esa cooperación ha contribuido a una reducción de homicidios en 46 por ciento entre el 2002 y el 2010 en Colombia. La incidencia de violencia contra sindicalistas ha disminuido incluso más significativamente en la última década, de 194 homicidios en el 2001 a aproximadamente 51 en el 2010, según la Escuela Nacional Sindical (ENS). Asimismo, hubo una reducción de secuestros en 90 por ciento, una disminución de ataques terroristas en 71 por ciento y reducción en ataques contra la infraestructura en 88 por ciento. El porcentaje de condenas en la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General aumentó en 80% desde el 2008 al 2010 y desde el 2002, más de 1,100 criminales han sido extraditados para ser llevados ante la justicia en Estados Unidos.

Se reconoce que se han alcanzado logros, pero que es necesario hacer más para forjar la paz justa y perdurable en Colombia. El gobierno del Presidente Santos, con el respaldo del gobierno de Presidente Obama, está emprendiendo medidas concretas para consolidar el progreso logrado en la última década.

El gobierno del Presidente Santos y reformas estructurales

El gobierno del Presidente Santos está prosiguiendo con reformas fundamentales para promover su visión de una “Prosperidad Democrática”. Este plan ayudará a hacer que Colombia sea una sociedad más equitativa, donde la prosperidad económica beneficie a todos los ciudadanos. Las piedras angulares del esfuerzo de reforma son:

- **Reforma de tierras.** Legislación pendiente devolvería por lo menos dos millones de hectáreas durante los próximos 10 años a quienes fueron desplazados por grupos armados ilegales en Colombia, y se han asignado \$1,500 millones de dólares a la implementación durante los próximos cuatro años. Mientras tanto, un “plan de shock” de indemnizaciones por el poder ejecutivo está formalizando por decreto ejecutivo la devolución de más de 380,000 hectáreas a más de 130,000 familias para fines de la primavera (77% concluido hasta marzo pasado). Un plan separado también formalizará otras 500,000 hectáreas para fines del 2011. Pronto se presentará ante el Congreso colombiano legislación para facilitar la formalización de 1.5 millones de hectáreas para 150,000 familias durante los próximos cuatro años. Además se presentará este verano una ley de desarrollo rural describiendo reformas al uso de tierras y programas de desarrollo rural dirigidos a beneficiarios de tierras devueltas, productores a pequeña y mediana escala y comunidades colectivas afrocolombianas e indígenas.

- **Indemnización a víctimas.** También está pendiente ante el Congreso de Colombia legislación histórica para otorgar aproximadamente \$22,000 millones de dólares en indemnizaciones, garantías de no repetición, verdad y justicia y otras medidas en beneficio de millones de víctimas de las décadas de conflicto, incluidas las víctimas de la violencia por el Estado.
- **Reorganización del gobierno.** Legislación pendiente crearía 6 ministerios independientes de Trabajo, Interior, Justicia, Medio Ambiente, Salud y Vivienda y Desarrollo Territorial de los tres ministerios actuales. La legislación también le otorgará al gobierno del Presidente Santos 6 meses de poderes extraordinarios para modernizar y reorganizar al gobierno a fin de implementar Prosperidad Democrática, lo que incluye dismantelar el Departamento Administrativo de Seguridad o DAS, que ha estado plagado por escándalos.

En el contexto del Diálogo de Alto Nivel entre Estados Unidos y Colombia, el gobierno del Presidente Obama se ha comprometido a apoyar los esfuerzos de reforma, lo que incluye la protección de líderes agrícolas y la importancia de asegurar que se protejan los derechos de los más vulnerables, incluidas las comunidades afrocolombianas e indígenas que han sido desplazadas. Con ese fin, la USAID está apoyando los esfuerzos de reforma de tierras del gobierno del Presidente Santos con la formulación de una estrategia complementaria de tierras y desarrollo rural.

Protección de los trabajadores

Las medidas de protección al trabajador que acordaron Estados Unidos y Colombia en el Plan de Acción son un avance significativo para los derechos laborales en Colombia (Ver enlace a Hoja Informativa sobre Condiciones Laborales). El plan dispone medidas específicas para que el gobierno de Colombia prevenga la violencia laboral y lleve ante la justicia a los autores de los crímenes. También pone en vigor medidas más estrictas para proteger los derechos laborales, incluidas fechas específicas en las que se deben realizar los cambios. Además dispone que el proceso presupuestario del gobierno de Colombia asigne los recursos necesarios para implementar el plan exitosamente.

Además del Plan de Acción, durante la visita por el Vicepresidente Garzón en febrero de 2011 a Washington, se reunió con la secretaria de Trabajo Solís y habló sobre las posibilidades de una relación mejor y continua entre el Departamento de Trabajo y el nuevo Ministerio de Trabajo de Colombia. El Vicepresidente Garzón le ha propuesto a la secretaria de Trabajo Hilda Solís que la Oficina del Vicepresidente y el Departamento de Trabajo formulen un memorando de entendimiento para colaborar en el futuro a fin de promover los derechos laborales en Colombia. El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos trabajará con el Vicepresidente Garzón para lograrlo.

Estos esfuerzos son parte de un esfuerzo más extenso por Colombia de desarrollar un entorno laboral más firme y justo con la incorporación de más trabajadores a la economía formal donde sus derechos laborales son protegidos por un estado de derecho fundamentado en un régimen legal y normativo más sólido.

Como el Vicepresidente Garzón ha reconocido claramente, el asesinato de un sindicalista, líder político, juez, periodista o empresario es demasiado. Además del Plan de Acción, el gobierno de

Colombia ha emprendido una serie de medidas independientes que deben reducir el nivel de violencia y la impunidad relacionada, incluidas:

- Oficina Presidencial de Derechos Humanos comprometida a trabajar con la ENS, por primera vez, para examinar todos los homicidios laborales desde el 2000.
- El Congreso de Colombia aprobó una ley en el 2009 para aumentar las condenas de cárcel y la ley de prescripción para homicidios contra miembros de sindicatos laborales. Se realizaron aumentos similares de penas por amenazas y secuestros.
- El 22 de septiembre, el gobierno anunció que está aumentando de \$11 millones a \$72 millones el presupuesto anual del Ministerio del Interior y Justicia para su programa de protección. De las más de 10,000 personas inscritas en el programa, 1,500 son líderes sindicales. Ningún participante en el programa ha sido víctima de homicidio.

Integración económica y oportunidades

Colombia es el tercer mayor receptor de exportaciones estadounidenses en América Latina y nuestro 20° mercado de exportación a nivel mundial. Colombia es un mercado en crecimiento con 45 millones de consumidores y ocupa en tercer lugar en América Latina en número de pobladores. (Ver enlace a la Hoja Informativa Económica) La aprobación del Acuerdo por el Congreso respaldará más empleos estadounidenses, aumentará las exportaciones de Estados Unidos y mejorará la competitividad estadounidense. El Acuerdo también derrumbará barreras del mercado colombiano para compañías, agricultores y ganaderos estadounidenses, y es crucial para mantener la participación de Estados Unidos en este valioso mercado.

Una sociedad duradera

Colombia es un socio clave en el continente americano y el resto del mundo, un aliado que respalda firmemente los intereses de Estados Unidos. Bajo el hábil liderazgo del Presidente Santos, Colombia es un importante líder en organizaciones regionales como OAS, UNASUR y el Proceso de Tuxtla con Centroamérica y México. Juntos trabajamos para promover valores en común, enfrentar la continua inseguridad en Colombia y el resto del mundo, forjar una paz justa y duradera en Colombia, y solucionar retos clave a nivel bilateral, hemisférico y mundial. Colombia se ha convertido rápidamente en un aliado clave en materia de seguridad regional, que ayuda a países en el continente americano, particularmente México y Centroamérica, a combatir las organizaciones criminales transnacionales. Ha hecho invalorable contribuciones a los esfuerzos tras el terremoto en Haití, y cómo miembro rotativo del Consejo de Seguridad en la ONU actualmente preside los comités de sanciones contra Sudán e Irán hábilmente.

En todos los aspectos de nuestra colaboración tenemos una amplia variedad de mecanismos para promover intereses y valores en común. Un mecanismo clave creado por el Presidente Obama y el Presidente Santos es el Diálogo de Alto Nivel entre Estados Unidos y Colombia. Desde octubre del 2010, en que el Diálogo de Alto Nivel se reunió por primera vez, se ha creado un foro para participar en un amplio espectro de asuntos no relacionados con seguridad.

Dentro del Grupo de Trabajo sobre Democracia, Derechos Humanos y Buen Gobierno, presidido por el Vicepresidente Garzón, el Diálogo proporciona una vía permanente para procurar un mayor respeto por los derechos humanos y acabar con la impunidad. En el Diálogo, el gobierno

del Presidente Santos ha subrayado que su prioridad son los derechos humanos. El Diálogo también ha ayudado a promover una mayor interacción entre el gobierno del Presidente Santos y los defensores de los derechos humanos en asuntos que les preocupan como la protección de los defensores de los derechos humanos y los juicios contra quienes los amenazan. Los asuntos de justicia e impunidad se han conversado, lo que incluye la necesidad de mayor progreso en casos de derechos humanos, más recursos para los jueces, fiscales e investigadores, y la importancia de asegurar una transferencia fácil de los casos de abuso de derechos humanos del sistema de justicia militar al sistema judicial ordinario.

Al reforzar nuestras relaciones con otro cada vez más capaz socio hemisférico, el Acuerdo también refuerza el compromiso del Presidente Obama con el continente americano que subrayara durante sus visitas recientes a Brasil, Chile y El Salvador.

Apéndice: Apoyo estadounidense para los esfuerzos de reforma de Colombia

El gobierno de Estados Unidos ha desempeñado un papel activo en respaldar el estado de derecho en Colombia que se extiende más allá del Plan de Acción y seguirá haciéndolo:

- USAID ha asignado \$13.7 millones en más de 10 años (2001-2011) para apoyar el programa de protección.
- USAID ha otorgado un total de \$3.2M desde el año fiscal 2007 hasta el año fiscal 2011 a la Oficina del Ombudsman a fin apoyar Sistemas de Advertencia Temprana (Early Warning System o EWS), que están alerta a factores de riesgo para que las autoridades puedan responder rápidamente a amenazas contra los civiles, entre ellos, los trabajadores sindicados. La Oficina del Ombudsman actualmente paga 85% de los costos del programa, y USAID contribuye 15%. Desde el 2001 al 2010, los EWS emitieron 577 informes de riesgo, respecto a 460 municipalidades en 30 departamentos, que resultaron en la emisión de 424 Advertencias Tempranas para impedir las trasgresiones a los derechos humanos.
- USAID otorgó \$1 millón desde el 2005 al 2009 al Ministerio de Protección Social para respaldar el diseño e implementación de un modelo integral de manejo de riesgos para inspecciones preventivas en el centro de trabajo.
- La Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo (Democracy, Human Rights and Labor o DRL) del Departamento de Estado empezó a financiar un programa por medio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para promover un diálogo social tripartito en el 2008. Dada la preocupación constante de los trabajadores sindicados, las ONG y otras organizaciones sobre la violencia y amenazas en contra de trabajadores sindicados, la DRL seguirá financiando el programa hasta el 2012.
- USAID otorgó \$283,000 para respaldar una serie de campañas de extensión al público a fin de cambiar el estigma de los sindicatos y educar a los ciudadanos sobre los derechos laborales básicos y el importante liderazgo que desempeñan los sindicatos.

El Plan de Acción también continúa las mejoras en la transformación del sistema judicial de

Colombia, y la capacidad del Estado de aumentar el acceso a la justicia y asegurar el estado de derecho.

- La Fiscalía General expandió su Oficina de Derechos Humanos en el 2006 para incluir una subunidad laboral a fin de investigar e iniciar procesos judiciales en casos de crímenes cometidos contra miembros de sindicatos. La subunidad actualmente cuenta con 19 fiscales, 19 abogados auxiliares y 76 investigadores que trabajan con fiscales locales de todo el país.
- Viviana Morales asumió su cargo el 13 de enero como la primera Fiscal General de Colombia y restauró el liderazgo de esa crucial institución autónoma para acabar con la impunidad en Colombia después de una brecha de 18 meses.
- Desde el 2008, se han asignado exclusivamente a tres jueces especializados para procesar 185 casos de violencia laboral que fueron escogidos por un acuerdo tripartido en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Desde el 2000, la Fiscalía General ha recibido 1,387 casos y logrado 344 condenas, entre ellas 76 en el 2010; más de 80 por ciento de estas condenas ocurrieron desde la iniciación de la subunidad laboral.

Los esfuerzos de Estados Unidos para apoyar estos cambios han sido liderados por el Departamento de Justicia (DOJ).

- Para el periodo entre el 2000 – 2010, el DOJ habrá otorgado más de \$170 millones en asistencia para capacitación intensiva y extensiva, y asistencia técnica para fiscales, investigadores, jueces, expertos forenses y personal de protección; además de equipo, apoyo para el sistema informático y la oficina, y fondos operativos. Estos esfuerzos han ayudado a capacitar a más de 100,000 investigadores, fiscales, jueces, defensores públicos, personal de protección y expertos forenses. Asimismo, más de 2,000 estudiantes de leyes y 400 abogados privados han sido capacitados, y 64 “jueces de familia” han sido establecidos en regiones de Colombia que carecen servicios judiciales, y ayudarán a nueve millones de personas.
- El DOJ proporcionará \$28 millones al Sector de Justicia de Colombia para el año fiscal 2010. De los 28 millones para el año fiscal 2010, \$8 millones se utilizarán para ayudar a la unidad de derechos humanos (y casos relacionados con derechos humanos). Desde el 2000, el monto total de la ayuda a la Unidad de Derechos Humanos es más de \$30 millones (18% del total de la ayuda).
- La ayuda del DOJ contribuyó al desarrollo de un sistema de software en la Fiscalía General que permitirá que las oficinas de asistencia a la víctima y testigos hagan mejoras a su sistema de organización y seguimiento de casos y víctimas, proporcionar información oportuna a las víctimas y mejorar la capacidad de los fiscales de interaccionar y alentar la participación de las víctimas en el procedimiento legal.

###