

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN DEL ESTADO, BAJO AMENAZA

El despojo se ha profundizado

Silvio Ruiz / Asociación Nacional de Recicladores

Federico Parra / *Wiego. Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando*¹

En septiembre de 2019, Plataformas de derechos humanos, organizaciones sociales y ambientalistas y académicos publicaron el balance del primer año de gobierno de Iván Duque (PCDHDD, CCEEU y Alianza, 2019). En uno de sus artículos, se revisó la situación de la población recicladora en Colombia bajo el nuevo gobierno (Wiego, Parra, 2019). El título del documento fue “El despojo toca fondo”, pues se asumió la gravedad de los incumplimientos de las órdenes de la Corte Constitucional en relación con los recicladores, entendidos *como sujetos de especial protección del Estado*. Hoy, a los dos años de mandato, el despojo se ha profundizado pese a advertencias oportunas consignadas en varios documentos y análisis, incluido dicho artículo, y a acciones de exigencia de derechos presentados ante las autoridades e instancias estatales

competentes. De manera que es necesario insistir en la necesidad de real protección a esta población y en el cese de las acciones y políticas estatales que atentan contra los derechos de la población recicladora.

Para entender cuán profunda está dicha exclusión, es necesario retomar las advertencias del artículo mencionado, con el riesgo de resultar repetitivos, por lo que nos excusamos con los lectores.

La población recicladora en Colombia, en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), ha adelantado desde hace más de tres décadas una férrea lucha por su derecho al trabajo y, al hacerlo, logró retar y transformar parcialmente el paradigma de manejo de residuos imperante desde la década del 90. Desde 1994 (ley 142 de 1994), las políticas públicas

¹ Wiego es la sigla de Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing

en la materia intentaron cristalizar un modelo de recolección, transporte y enterramiento de los residuos que estaría, preferencialmente, en manos de empresas, por acciones. Para consolidar este modelo, muchas de estas políticas nacionales y municipales terminaron restringiendo o criminalizando el trabajo de los recicladores. Gracias a múltiples estrategias, en particular, a la estrategia legal, el gremio reciclador recibió más de siete pronunciamientos de la Corte Constitucional en defensa de sus derechos, que hoy le exigen al país priorizar esquemas de reciclaje que reconozcan, fortalezcan y remuneren a los recicladores y a sus organizaciones como prestadores del servicio de aprovechamiento de residuos. El gobierno de la Bogotá Humana (2012-2016) hizo algunos avances. Entre ellos, el primer sistema de remuneración por el servicio prestado por los recicladores de la capital y la sustitución de vehículos de tracción animal, por vehículos motorizados.

Desde el 2013, el Gobierno nacional ha producido decretos y resoluciones para reconfigurar el cuerpo normativo del manejo público de los residuos, con el objetivo de responder a la apuesta-país de ingreso a la OCDE y a la jurisprudencia en favor de los recicladores. Estas reglamentaciones han trazado una ruta de formalización con requisitos de aparente gradual cumplimiento, para que en cualquier municipio se reconozcan las organizaciones de recicladores como prestadoras del servicio de aprovechamiento de residuos y una estructura tarifaria que remunere esta actividad. También, asignó responsabilidades a empresas recolectoras de basura y a entes territoriales para apoyar el proceso de consolidación de los reci-

Hay más de siete pronunciamientos de la Corte Constitucional en defensa de los recicladores.

El gobierno ha producido un cuerpo normativo que no refleja el “régimen especial” derivado de la jurisprudencia.

cladores en la provisión del servicio de reciclaje. Con estos elementos, ha sido posible que muchos recicladores en varias ciudades y municipios del país empiecen a ser remunerados y reconocidos por el servicio que prestan.

No obstante, el cuerpo normativo no refleja el “régimen especial” derivado de la jurisprudencia. Al contrario, amparado en la libre competencia, ha permitido que empresas de aseo de carácter privado, empresas gestoras de residuos y grandes y medianos intermediarios entren a competir con los recicladores y sus organizaciones en la recuperación, recolección, transporte y comercialización de los residuos reciclables, todo, para quedarse con la tarifa de aprovechamiento.

Peor aún, se han visto casos en los que la denominada “libre competencia” se ejerce mediante la coerción a la libre movilización de los recicladores para recoger sus residuos potencialmente reciclables. Se comete todo tipo de agresiones y vulneraciones psicológicas y morales, incluso, agresiones físicas y amenazas de muerte por parte de actores privados que ahora se disputan llegar primero a la otrora menospreciada basura, que sigue siendo el sustento y el mínimo vital de los recicladores.

También, se ha constatado la instrumentalización de funcionarios públicos del orden municipal para perseguir y acorralar a organizaciones de recicladores no adeptas o no queridas por algunas administraciones. Contra ellas, se ejercen bloqueos sociales, se les han sonsacado a sus integrantes y se ha difamado a organizaciones y a sus líderes.

De esa manera, se viola la garantía jurisprudencial de acceso cierto y seguro al reciclaje para el mantenimiento del mínimo vital de esta población. Además, se pervierte el objetivo primordial de la remuneración del servicio del aprovechamiento, concebida por la Corte Constitucional como la acción afirmativa “estructural” mediante la cual los recicladores superarían condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Lo más grave ha sido el incumplimiento impune de las responsabilidades de acompañamiento y generación de garantías para los recicladores por parte de las autoridades municipales. En una alta proporción, esas autoridades ni siquiera saben o tienen identificada a su población recicladora.

Los capítulos más recientes de este despojo tienen lugar en la administración del presidente Duque. Por una parte, con la resolución 1497 de 2018 del Ministerio de Ambiente. Mediante esta resolución, se diseñó una política de Responsabilidad Extendida del Productor, medida necesaria, pero que no contiene ningún incentivo para que las empresas productoras, usuarias, importadoras o comercializadoras de envases y empaques recuperen dichos residuos respetando y promoviendo el trabajo de los recicladores y de sus organizaciones. El resultado puede llegar a ser funesto si dichas empresas encuentran o definen rutas de recuperación que no integren a la población recicladora, ni el papel que desempeñan, que, por cierto, está protegido por la jurisprudencia.

Por otro lado, y pese a todas las advertencias hechas oportunamente, el Gobierno nacional, mediante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentó con la resolución 0176 de 2020 el decreto 2412 de 2018. Este último consiste en una sobretasa cobrada a la ciudadanía por las

toneladas dispuestas en relleno sanitario y puede entenderse como una especie de castigo que busca desincentivar la producción de basura y promover formas de aprovechamiento y tratamiento de residuos. Este aprovechamiento se haría mediante la generación de una bolsa municipal de recursos con el recaudo, a la que podría aspirarse mediante proyectos. El problema es que esta normativa y su reglamentación están llamadas a convertirse en un elefante blanco, en foco de corrupción y en la exclusión rampante de los recicladores y sus organizaciones de su actividad.

En el balance del primer año, se le advirtió al Ejecutivo que dicho recaudo tenía, primero, un alto riesgo de ser objeto de prácticas corruptas, pues, el comité elector de los proyectos está conformado por el gobernador, el alcalde municipal y un delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Segundo, que terminaría fortaleciendo a quienes ya tienen músculo financiero, por encima de las organizaciones de recicladores, que lo requieren, pues, el decreto permite que las empresas prestadoras de aseo participen por estos recursos mediante proyectos. Se esperaba que dicha falla se corrigiera mediante la resolución reglamentaria, que en ella se introdujeran criterios que dieran preferencia a las organizaciones de recicladores en el concurso por estos residuos.

La resolución 176 del 30 de marzo de 2020 evidenció más riesgos y fallas estructurales en esta política. No solo no resuelve los problemas advertidos, sino que los profundiza: deja sin explicar y tampoco prevé cómo hacer frente a los conflictos de intereses suscitados en la escogencia de los proyectos por la participación o la relación del Gobierno municipal en la empresa de aseo (caso de empresas de composición público-privada o pública). El

sistema de puntaje privilegia los proyectos de tratamiento de residuos (manejo de orgánicos y producción de energía a partir de la basura), sobre los proyectos de reciclaje. Y el sistema de puntuación, supuestamente preferente para recicladores, no es tal, pues le asigna un número máximo a proyectos presentados por organizaciones de recicladores completamente “formalizadas” y, a la fecha, no hay ninguna. Como se explicó en el artículo de 2019, esto último obedece a que hay requisitos de la formalización imposibles de cumplir. Finalmente, los proyectos deben prometer una reducción de residuos en relleno sanitario y los volúmenes exigidos solo pueden cumplirlos grandes

empresas. Además, no hay línea de base, ni trazabilidad que permitan comprobar la relación de causalidad entre el proyecto formulado y el resultado de reducción de residuos en disposición final.

La conclusión es que esta medida excluye a los recicladores, además de incentivar más competencias por los residuos reciclables. Es contraria a la jurisprudencia y sus fallas estructurales hacen que no cumpla el objetivo que persigue.

Finalmente, el cuadro titulado “Las nuevas amenazas al futuro de los recicladores”, presentado en 2019, sigue vigente en su totalidad:

Las nuevas amenazas al futuro de los recicladores

La situación descrita en este artículo se agrava exponencialmente por cinco situaciones:

1. El incumplimiento casi generalizado de las responsabilidades de promoción y acompañamiento a los recicladores y sus organizaciones por parte de las alcaldías municipales, que se complica si se tiene en cuenta el alto porcentaje de recicladores no organizados en los municipios.
2. El incumplimiento de las responsabilidades asignadas a las empresas de aseo en el apoyo que deben extender a las organizaciones de recicladores en su proceso de prestación de servicio. La normativa establece un principio la colaboración armónica entre actores. Según ese principio, las empresas de aseo deben facilitar los procesos de facturación, cobro y traslado de la tarifa de aprovechamiento de residuos a los recicladores. En lugar de eso, en múltiples casos que es posible demostrar, se da un sabotaje sistemático al respecto por parte de las empresas privadas. Esto se agrava con el hecho de que, al tiempo que han bloqueado a los recicladores y sus organizaciones, dichas empresas han establecido su negocio de prestación del servicio de aprovechamiento.
3. La constitución de un sinnúmero de “organizaciones acogidas a la gradualidad”, pero que no están compuestas por recicladores de base, o, si los hay, los tienen, a lo sumo, como proveedores de materiales reciclables. A estos, no les llega la remuneración por el servicio, tal y como lo concibió originalmente la Corte Constitucional.

4. Los requisitos del proceso de gradualidad son difíciles de cumplir para las organizaciones de recicladores. Entre ellos, la obtención de un catastro de usuarios que, a su vez, permita la identificación de macrorrutas de recolección, en las que los usuarios hacen adecuadamente la separación y presentación de sus residuos. Otro requisito es el registro y medición de volúmenes de cada vehículo utilizado por los miembros de la organización de recicladores.

5. La aplicación de otras normativas que no reflejan o no están armonizadas con la jurisprudencia y que se concibieron para empresas formales y no para actores en empleo informal que transitan una ruta hacia la formalización. Entre esas normativas están:

- Algunas de naturaleza tributaria que imponen pesadas cargas a las organizaciones de recicladores.

- políticas de uso de suelo y movilidad que, en varias ciudades, se traducen en restricciones a la localización de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento.

- Restricciones a los medios de acarreo de tracción humana

- El esquema de monitoreo y vigilancia agenciado por la Superintendencia de Servicios Públicos. Esta entidad ha identificado las carencias de las organizaciones de recicladores y los subsecuentes incumplimientos a los requisitos de formalización sin leer el contexto adverso en el que han debido formalizarse, que incluye, como se dijo, requisitos exagerados, incumplimientos de las alcaldías y obstaculización por parte de las empresas de aseo.



Referencias bibliográficas

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando, Wiego; Parra, F. (2019). El despojo toca fondo. Aportes de los recicladores al manejo de los residuos en Colombia y amenazas de las nuevas políticas en la materia. En PCDHDD, CCEEU y Alianza (2019).

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, PCDHDD; Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, CCEEU, y Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza). (2019, septiembre). *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*. Bogotá: Ediciones Antropos.

