

ANÁLISIS

JURÍDICO - POLÍTICO

ISSN 2665-5470
e-ISSN 2665-5489

Teoría de la imprevisión **Desarrollo** Brasil **Reactivación** Contrato
Pandemia **Función económica** Migración-Desarrollo **Medio ambiente**
Inclusión Energía solar **Proyectos** Género **Medidas**
PNUD Naciones Unidas **COVID-19** Cataluña **Élites** Seguridad
Población con movilidad reducida **Viviendas sostenibles** **Salud**
Construcción **Soacha** Respuesta Económica **Nexo**
Colombia Transnacionalidad **Entornos Post-Conflicto** SARS-CoV-2 **FAO**

Sección temática: COVID-19

- Una pandemia que desbarata el presente y abre incógnitas, retos e incertidumbres sobre el futuro
Rafael Grasa Hernández
- Basic information on COVID-19 pandemic, due to SARS-Cov-2 Virus
Victoria-Eugenia Montaña-Luna, Ranferi Aragón-Nogales y María Guadalupe Miranda-Novales
- Acciones de respuesta ante la COVID-19 en Brasil y Colombia ¿Ayuda para quién?
Karen V Marriner, Laura S Becerra
- Teoría de la imprevisión en tiempo de pandemia a través de la función económica del contrato
José Eduardo Valderrama Velandia

Sección ordinaria

- The Migration-Development Nexus from a gender-sensitive perspective: The Case of Colombian Women in Catalonia
Arantxa Rosa Hütinger
- Panorama de la construcción de vivienda sostenible e incluyente en Colombia
Diego Gómez Calderón y Carlos Duque Gallego
- Seguridad humana en Soacha desde la percepción local. Análisis del impacto de los proyectos de la FAO y el PNUD
Enrico Nichelatti

VOLUMEN 2
NÚMERO 4
2020



UNAD
Universidad Nacional
Abierta y a Distancia

REVISTA ANÁLISIS JURÍDICO – POLÍTICO

Volumen 2 Número 4 – (Julio – Diciembre de 2020)

e- 2665-5489 / 2665-5470

Revista Análisis Jurídico – Político

Volumen 2 Número 4 – (Julio – Diciembre de 2020)



UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD

CUERPO DIRECTIVO

Jaime Alberto Leal Afanador
Rector

Constanza Abadía García
Vicerrectora Académica y de Investigación

Édgar Guillermo Rodríguez
Vicerrector de Servicios a Aspirantes,
Estudiantes y Egresados

Leonardo Yunda Perlaza
Vicerrector de Medios y Mediaciones Pedagógicas

Julia Alba Ángel Osorio
Vicerrectora de Desarrollo Regional y Proyección Comunitaria

Leonardo Evemeleth Sánchez Torres
Vicerrector de Relaciones Intersistémicas e Internacionales

Alba Luz Serrano Rubiano
Decana Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Juan Sebastián Chivirí
Líder nacional de investigación

Natalia Jimena Moncada Marentes
Líder de Investigación de Escuela

EDITORES

Rafael Grasa Hernández y
Bernardo Alfredo Hernández-Umaña

COMITÉ EDITORIAL

Directora

Alba Luz Serrano Rubiano
Decana de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Miembros

Guillermina Baena Paz
Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM
Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional
Autónoma de México

Guillermo Gándara Fierro
Instituto Tecnológico de Monterrey – ITESM
Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona

Almudena Garrido Díez
Universidad de Deusto de Bilbao
Doctora en Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano
por la Universidad de Deusto de Bilbao

Reinaldo Giraldo Díaz
Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD
Doctor en Filosofía por la Universidad de Antioquia

Rafael Grasa Hernández
Universidad Autónoma de Barcelona
Doctor en Filosofía por la Universidad de Barcelona

Bernardo Alfredo Hernández-Umaña
Universidad Santo Tomás
Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid

Javier Jordán Enamorado
Universidad de Granada
Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Granada

Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez
Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD
Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad
Complutense de Madrid

Javier Zamora Bonilla
Universidad Complutense de Madrid
Doctor en Derecho por la Universidad de León

Enfoque, alcance y tipo de contribuciones

La Revista *Análisis Jurídico-Político* es una publicación científica de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, destinada a publicar artículos académicos originales en la gran área de las ciencias sociales, y, en particular, en las áreas y subáreas de la ciencia política, el derecho y las relaciones internacionales.

Pretende difundir, visibilizar y transferir resultados de procesos de investigación desarrollados por profesionales y miembros de diversas instituciones de educación superior y centros de investigación, nacionales e internacionales.

Será de frecuencia semestral, con artículos en castellano o inglés, con un público objetivo de estudiantes de pregrado y posgrado, profesores y profesionales en el ámbito de las ciencias sociales, en particular jurídicas y políticas.

Publicará artículos de investigación, de reflexión sobre un problema o tópico de un área, así como artículos de revisión y/o reseñas.

Se deben presentar los manuscritos utilizando las normas APA para publicaciones, no para trabajos institucionales. Se aceptarán, como se explica más detalladamente en el apartado de envíos, artículos de investigación, de reflexión y de revisión/reseña bibliográfica.

La revista está financiada por el sello editorial de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Véanse más detalles sobre política editorial y responsabilidades en las diferentes pestañas consultables en la web de la revista.

Envío y recepción de artículos

Las contribuciones deben ser cargadas a través de la plataforma OJS en el enlace: <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/user/register>

Asistente de edición

Natalia Jimena Moncada Marentes

Correo electrónico: revista.analisisjuridico@unad.edu.co

Asistente de hemeroteca

Jorge Hernández

Correo electrónico: hemeroteca@unad.edu.co

Corrector de estilo

Armando Robledo Rico

Diseño editorial e impresión

Hipertexto - Netizen

Información, correspondencia, suscripciones y canje

Revista Análisis Jurídico - Político

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Calle 14 Sur No. 14-23 Bogotá, Colombia

Teléfonos (571) 344 3700 Ext. 1557 – 1558

e-mail: escuela.juridicas@unad.edu.co

La revista puede consultarse en su versión electrónica en:
<http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/index>



Atribución – No comercial – Compartir igual:

Esta licencia permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de tu obra de modo no comercial, siempre y cuando te den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.

TABLA DE CONTENIDO

Nota de los editores

13 - 14

Parte 1. Sección temática. COVID-19. Los retos e impactos presentes y futuros de la pandemia en las relaciones sociales, políticas y económicas

- Una pandemia que desbarata el presente y abre incógnitas, retos e incertidumbres sobre el futuro. 17 - 27
Rafael Grasa Hernández
- Basic information on COVID-19 pandemic, due to SARS-Cov-2 Virus. 29 - 47
Victoria-Eugenia Montaña-Luna, Ranferi Aragón-Nogales y María Guadalupe Miranda-Novales
- Acciones de respuesta ante la COVID-19 en Brasil y Colombia. ¿Ayuda para quién? 49 - 73
Karen V Marriner, Laura S Becerra
- Teoría de la imprevisión en tiempo de pandemia a través de la función económica del contrato. 75 - 97
José Eduardo Valderrama Velandia
-

Parte 2. Sección ordinaria

- The Migration-Development Nexus from a gender-sensitive perspective: The Case of Colombian Women in Catalonia. 101 - 125
Arantxa Rosa Hütinger
- Panorama de la construcción de vivienda sostenible e incluyente en Colombia. 127 - 153
Diego Gómez Calderón y Carlos Duque Gallego
- Seguridad humana en Soacha desde la percepción local. Análisis del impacto de los proyectos de la FAO y el PNUD. 155 - 179
Enrico Nichelatti
- Instrucciones para autores 181 - 187

Nota de los editores

El presente número, el 4 de *Análisis Jurídico-Político*, correspondiente al período julio-diciembre de 2020 y por ende al segundo volumen de la revista, prosigue, como ya comentamos en la nota editorial del número 2 y 3, un cambio estructural: cada número tendrá una sección temática, surgida de una llamada específica para contribuciones a un tema y unos descriptores temáticos propuestos por los editores, y una sección ordinaria, que se nutrirá de los artículos enviados por eventuales colaboradores, coherentes con la línea editorial, y que superen el examen de los pares evaluadores externos. En ambas secciones, los artículos están sometidos, de acuerdo con los estándares académicos internacionales, a doble revisión ciega y anónima por pares externos. Adicionalmente, en el caso de las contribuciones para la sección temática, los eventuales contribuyentes han debido enviar previamente resúmenes de 20 a 40 líneas, para que los editores revisen y digan si se acepta o no la contribución.

En este número 4, la sección temática está dedicada a un tema de gran actualidad, puesto que podemos decir que aún está en pleno desarrollo y, desgraciadamente, lejos de estar en fase de remisión y solución: *COVID-19. Los retos e impactos presentes y futuros de la pandemia en las relaciones sociales, políticas y económicas*. La sección, tras la selección de las propuestas y la evaluación de pares externos, se ha configurado con la introducción del editor de la sección (Rafael Grasa) y tres textos, si bien las respuestas a la llamada de contribuciones casi triplicaron los textos publicados. De ahí que ya anunciemos que seguiremos facilitando que, en la sección ordinaria de los próximos números, el tema siga presente, dada su gran importancia. Sólo cuantitativamente, y en términos sanitarios, hay que recordar que más de 80 millones de personas en el mundo han sido contagiadas y que el número de muertos se acerca ya al millón y medio en todo el mundo, al escribir estas líneas.

El primer texto, escrito por Victoria Montaña-Luna, Ranferi Aragón-Navales y María Guadalupe Miranda-Navales, es de carácter técnico-científico y presenta la pandemia, su impacto y tratamiento, diferenciando entre los aspectos epidemiológicos, las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y los aspectos clínicos, todo ello a la luz de la literatura académica ya

disponible. El segundo texto, de Karen Marriner y Laura Becerra, analiza las medidas económicas usadas en la crisis generada por la pandemia en Colombia y Brasil, los dos países latinoamericanos que más medidas adoptaron en el primer semestre del año. El artículo presenta las medidas, en el marco de una pauta de análisis, y explora sus diferencias, semejanzas y resultados para responder a la pregunta sobre a qué actores sociales y económicos han resultado más útiles. El tercer artículo, de José Eduardo Valderrama, toma la pandemia como hilo argumental para examinar la teoría de la imprevisión y su uso mediante la función económica del contrato.

Por su parte, la sección ordinaria recoge tres artículos, de temática diversa, pero todos ellos focalizados en Colombia. El primero, de Arantxa Rosa Hütinger, se centra en las actividades transnacionales de la mujer colombiana que vive en Cataluña (España) y explora si dicha actividad puede considerarse un actor transnacional de cambio social y de desarrollo. Para hacerlo, inserta su análisis en la literatura, rica y creciente, que explora la relación entre migración y desarrollo y, además, parte de un trabajo de campo cualitativo en Cataluña. El segundo texto, escrito por Diego Gómez y Carlos Duque, traza un panorama analítico y descriptivo de la construcción de vivienda sostenible e incluyente en Colombia. Tras establecer una pauta de análisis a partir de la Agenda 2030 y la sostenibilidad ambiental, grandes retos del presente siglo, reconstruye la dinámica del sector de la construcción colombiano y su relación con la población con movilidad reducida, nacional y regional. El tercer texto de la sección ordinaria, con Enrico Nichelatti como autor, analiza, a partir de los proyectos de PNUID y FAO en Soacha y desde la perspectiva de la seguridad humana, qué percepción tiene la población local del impacto de dichos proyectos en la seguridad humana local. La investigación combina, además de una pauta teórica basada en la seguridad humana, un sólido trabajo de campo a partir de encuestas a 120 personas y de entrevistas semiestructuradas en profundidad.

Esperamos que el número sea de su agrado y seguimos instándoles a colaborar activamente en la revista.

Diciembre de 2020
Rafael Grasa Hernández
y Bernardo Alfredo Hernández-Umaña, editores

PARTE 1

Sección temática. COVID-19. Los retos e impactos presentes y futuros de la pandemia en las relaciones sociales, políticas y económicas

Una pandemia que desbarata el presente y abre incógnitas, retos e incertidumbres sobre el futuro¹

A pandemic that modifies the present and open incognites, challenges and uncertainties about the future

Rafael Grasa Hernández²

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.4476>

Empezaremos recordando una anécdota de hace ya bastantes décadas: André Malraux preguntó al entonces primer ministro chino, Zhou Enlai, acerca de las lecciones y balance que hacía de la Revolución Francesa. La respuesta, mezcla de sensatez y de *boutade*, fue: "aún es demasiado pronto para poder afirmar con seguridad nada al respecto".

La frase señala, aunque quizás de manera exagerada, la necesidad de no emitir juicios apresurados y categóricos sobre fenómenos de actualidad y procesos de cambio en curso. No todo lo que en un primer momento parece histórico, un acontecimiento sin precedentes, que cambiará las tendencias y el curso de la historia, lo es –o lo será– final y realmente. De hecho, la mayoría de dichos sucesos acaban no siendo parteaguas, puntos de inflexión o catalizadores de cambios bruscos de tendencia. Como nos recuerdan las estadísticas y las matemáticas, que se produzcan eventos atípicos, incluso recurrentes, es más fácil que cambiar tendencias, en particular de largo aliento.

De ahí la importancia de recordar la prudencia de la respuesta de Zou Enlai en lo que nos ocupa: cosas que se escribieron en marzo de 2020, cuando ya era claro que la epidemia se había

¹ El presente texto, al ser una introducción y por ende no estar sujeto a revisión de pares, se ha autocontenido voluntaria y drásticamente en cuanto a citas y referencias. Como se ha dicho en la nota introductoria al presente número de la revista, *Análisis Jurídico-Político* seguirá ocupándose del tema.

² Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma, coordinador del Máster Universitario en "Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo" y coordinador del doctorado "Politics, Policies and International Relations" de la misma universidad. Profesor colaborador de la ECJP de la UNAD, coeditor de *Análisis Jurídico-Político* y coordinador de la presente sección. Orcid 0000-0002-4385-7915. rafael.grasa@uab.cat.

convertido en pandemia y las cuarentenas y confinamientos eran habituales en todas las regiones del planeta, no aguantan ocho o nueve meses después la prueba de la contrastación fáctica.

Veamos pues algunas evidencias y algunos interrogantes respecto de un presente, el previsto para 2020, desbaratado por la pandemia y retos, incertidumbres e incógnitas para el futuro, a corto y medio plazo.

1. La pandemia y su impacto en los cambios en el mundo y en el sistema

Desde enero de 2020, cuando se supo de la proliferación de contagios humanos del nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) en la población china de Wuhan que iba a dar lugar a la enfermedad y luego pandemia conocida como COVID-19, muchas veces se olvidó la prudencia del consejo que abre este texto: menudearon, por el contrario, las referencias a que nada iba a ser como antes, que la pandemia lo cambiaba todo y que nada sería igual tras ella. Hubo quien habló de un retorno al mundo previo a la globalización, incluso sin recordar que el proceso de mundialización tiene cinco siglos de historia y que, por ejemplo, en términos comparativos, la segunda mitad del siglo XIX presenta rasgos de globalización comercial y económica superiores a los registrados en los años ochenta del siglo XX.

En el caso concreto del impacto geopolítico y geoeconómico de la pandemia podemos identificar dos grandes enfoques: uno sostiene que la pandemia acelera tendencias ya preexistentes; otro afirma que la crisis generada por la pandemia tiene un efecto disruptivo sobre lo existente y que provocará el surgimiento de un mundo muy diferente del actual. En forma resumida, podemos denominar sucintamente ambos enfoques como acelerador y disruptivo.

Y lo cierto es que ambos son perceptibles en la realidad fáctica en lo que, a finales de 2020, podemos ya saber con mayor certeza de la que supone la pandemia para el mundo, en particular para el sistema internacional y los procesos de globalización. Hay elementos de aceleración de procesos ya existentes y elementos disruptivos, al menos a corto y medio plazo.

Hay que recordar en primer lugar lo esencial: la pandemia irrumpió en un proceso de cambio en curso, en un paisaje en plena transformación, con tendencias de largo aliento y cambio acumulativo y episodios convulsos iniciados al fin de la guerra fría, a finales de 1989. A principios de 2020, antes de que se conociera la existencia de la pandemia presente, el mundo se caracterizaba ya por la incertidumbre como rasgo perdurable y constatable, así como por un incremento significativo de la impredecibilidad, al menos en comparación con la "quietud" constante de la etapa de la guerra fría y el enfrentamiento Este/Oeste.

Técnicamente, podemos decir, como rasgo evolutivo, que el sistema internacional de posguerra fría está recorrido por dos tipos de cambios: el primero, constante y cuasi imperceptible, al actuar por acumulación, los cambios de "lluvia fina" o cambios de largo plazo, que poco a poco, como sucede con los fenómenos climáticos habituales en la dimensión temporal geológica, generan cambios importantes en el paisaje internacional, como la extensión de los estados-nación o la propia globalización; el segundo, más "traumático" o catastrófico, es el derivado de choques de placas tectónicas, es decir, el producido por movimientos y contactos bruscos entre las placas tectónicas (brechas y fracturas en el sistema), que generan terremotos y eventos impactantes y, que, al final, acaban con acomodaciones temporales de las diversas "placas" estructurales del sistema. En suma, estabilidad y cambio de lluvia fina hasta el próximo choque de placas.

Lo característico y básico es que el segundo tipo de cambio, los choques fuertes y perceptibles de capas tectónicas, aceleran, visibilizan e intensifican los impactos del cambio del primer tipo, y, en algunos casos, alteran fuertemente sus tendencias y rasgos definitorios. Las alteraciones derivadas de ambos procesos de cambio se entremezclan y pueden darse simultáneamente. Dicho de otra forma, no todos los choques de placas tectónicas, pese a que su impacto inicial parezca trascendental, alteran las reglas de juego, no todos son productores de cambio de reglas ("*game-changer*", en la terminología al uso).

Las pandemias, la actual -derivada de la enfermedad bautizada como COVID-19- y muchas anteriores, son potencialmente sucesos del segundo tipo, choques de placas tectónicas. Recordemos que virus y bacterias han acompañado siempre la evolución humana, a través de epidemias recurrentes que, en diferentes momentos y teniendo en cuenta que no siempre el mundo ha sido como ahora plenamente planetario o global, han adoptado la forma de

pandemias; es decir, de enfermedades de alcance planetario, al menos del “mundo” conocido en cada momento. Concretamente, la historia de la humanidad conoce cinco grandes pandemias, que han conformado nuestra historia como especie: viruela, sarampión, gripe “española”, peste negra y sida/VIH, ordenadas de mayor a menor letalidad acumulada. Concretamente, de 300 a 40 millones de muertes de mayor a menor. Tampoco es la primera epidemia, e incluso pandemia, que se produce por zoonosis, es decir mediante el salto de un virus, vía mutación, de un animal al ser humano. Ni es la primera epidemia provocada por un coronavirus, como nos recuerda el episodio anterior del SARS, síndrome respiratorio agudo grave.

Así las cosas, como veremos, la pandemia del COVID-19 ha alterado fuertemente tendencias que ya existían, nos ha devuelto la percepción de la fragilidad de la vida y de las sociedades humanas, pese a la compresión del espacio y del tiempo que caracteriza la fase de globalización y, eso sí, ha provocado un fuerte shock emocional, individual y colectivo. Pascal Boniface³ ha propuesto por ello definir el impacto que nos causó la pandemia como una sideración, según el diccionario una patología temporal, un “estado de detención súbita y casi completa de las funciones generales orgánicas, generalmente a consecuencia de un choque nervioso traumático, acción de corrientes eléctricas, rayo, apoplejía, etcétera”. O, como dicen en psiquiatría, también hablando de sideración, “un cese brusco y total de las reacciones emocionales y motoras, bajo el efecto de un shock mental muy fuerte”.

En suma, algo aparentemente imprevisible, totalmente inesperado, increíble. Aunque, como vamos a ver, en modo alguno fue inesperado e imprevisible.

2. Algunas evidencias: la pandemia no ha sido un cisne negro ni algo que no hubiera sido previsto

Nassim Nicholas Taleb⁴ dedicó un libro influyente al impacto de lo altamente improbable; es decir, lo que denominamos un cisne negro. Lo cierto es que, como cuenta al inicio del libro, los europeos estaban convencidos antes del descubrimiento de Australia de que todos los cisnes eran blancos, sin evidencia

³ Véase: Pascal Boniface, *Géopolitique del COVID-19. Ce qui nos révèle la crise du coronavirus*, Paris, Éditions Eyrolles, 2020.

⁴ Nassim Nicholas Taleb. *The Black Swan*, Nueva York, Random House, 2007.

empírica en contra, hasta que se avistaron de dicho color en Australia. De ello se deriva una debilidad del aprendizaje humano, basado en las generalizaciones basadas en el aprendizaje o la observación: la visión contrastada de un cisne negro, un suceso altamente improbable, supone invalidar siglos o milenios de visiones confirmatorias de millones de cisnes blancos previos.

De ello infiere Taleb que un cisne negro es un fenómeno que, epistemológicamente, se caracteriza por tres rasgos: 1) rareza e improbabilidad, puesto que nada del pasado permitía que fuera una posibilidad verosímil; 2) impacto tremendo en las personas y sociedades que los ven; y, 3) explicaciones *a posteriori* del fenómeno, o predictibilidad retrospectiva (no prospectiva), derivada de la naturaleza humana, que gusta de que la vida sea explicable y predecible, es decir, que gusta de validar lo que sucede, por improbable que sea. En suma, los cisnes negros son improbables, provocan un impacto muy grande y generan explicaciones *a posteriori*.

Según Taleb, unos cuantos cisnes negros explican la evolución de nuestras civilizaciones, entre los últimos Google o YouTube. En todo caso, dejando de lado ahora las interesantes argumentaciones de Taleb sobre teoría del conocimiento y el impacto acumulativo de los diversos cisnes negros, hay que insistir por tanto en que un cisne negro es, conceptualmente, un evento altamente improbable, impredecible prospectivamente y con gran impacto.

Pues bien, la primera cosa que podemos afirmar es que la pandemia no fue un cisne negro, pese a su ya mencionado gran impacto, hasta devenir una auténtica sideración. La inevitabilidad de una pandemia como la que estamos sufriendo había sido claramente establecida desde hacía más de una década, en la producción de ficción (películas y novelas), y, sobre todo, en los trabajos académicos y prospectivos, a partir de epidemias como la gripe aviar, el ébola o el SARS. Sin ánimo de exhaustividad, basta con recordar los informes predictivos de la CIA, múltiples libros blancos y estrategias de seguridad y defensa de los países OCDE, informes de la OMS e incluso una ahora célebre conferencia TEDx de Bill Gates en marzo de 2015.

En general, ficción e informes académicos decían lo mismo: el peligro más importante al que se enfrenta la humanidad no es nuclear, sino sanitario y, una vez llegada la pandemia, esta tendrá un

enorme impacto social y sanitario y, solían decir, el origen de dicha pandemia puede darse en regiones de gran densidad demográfica y con proximidad casi total entre espacios salvajes y espacios urbanizados, al extenderse constantemente la frontera agrícola hacia zonas selváticas. Sólo meses antes de la comunicación del Gobierno de China de la epidemia en Wuhan, a finales de 2019, la OMS había alertado de los riesgos, una vez más.

Por tanto, la pandemia no era un cisne negro, ni un evento imprevisible. Y, sin embargo, fue percibido como tal, en particular en el mundo occidental. Lo sorprendente, en particular teniendo en cuenta que situaciones de riesgo como el vivido estos meses estaban descritas en muchas de las estrategias de seguridad nacional de los países OCDE, es por qué no se habían tomado previsiones. Gobernar, recuérdese, supone prevenir y, desde 1987 al menos (accidente nuclear de Chernóbil), parece claro que el principio de precaución no fue utilizado, en particular en Occidente.

¿Por qué? Probablemente por una serie de razones combinadas. Primero, porque prevenir es caro y expone a críticas, como pasó en parte de los países OCDE en alertas anteriores como con la gripe aviar o el ébola, si las disposiciones y cambios derivados de la prevención no llegan a ser necesarios. De hecho, incluso cuando las medidas preventivas resultan útiles y tienen éxito, parecen caras para muchos, porque, justamente, al impedir o aliviar la catástrofe invisibilizan parte de lo que hubiera sucedido. Segundo, en el caso de la OCDE y el mundo occidental, merced al sentimiento, falso, de superioridad respecto a pandemias y tragedias que se consideraban limitadas, o al menos especialmente graves, sólo a África o Asia. Propias, en suma, de regiones poco desarrolladas, densamente pobladas, con malos hábitos de higiene y sistemas sanitarios débiles. Por decirlo rápido, en un mundo en que la política depende cada vez más de la opinión publicada y de las críticas, el riesgo de hacer de más, medido en "capital de oportunidad política", acabó superando con creces el de no hacer bastante. El fenómeno se dio tanto en los años anteriores y las crisis que permitían predecir (entre 2003 y 2014) y en especial en los meses de enero a marzo de 2020. Se aplicó, en suma, el conocido sesgo de normalidad: nada de que inquietarse, con algunas excepciones en el mundo occidental (Alemania) y, eso sí, muchas más en la región asiática.

Por consiguiente, aunque ni se trataba de un cisne negro ni de algo imprevisible, lo cierto es que la pandemia supuso una crisis en el mundo. Y lo característico de una crisis es justamente que, pese a que haya evidencia de que pueden darse, siempre se presentan de improviso, cuando nadie las espera.

3. El impacto acelerado de los cambios en curso: algunas catas

La llegada de la crisis originada por la pandemia muestra algunos de los rasgos del sistema ya detectados, aunque, como hemos dicho, los va a acelerar y a amplificar.

El primero es que ya en enero de 2020, cuando el coronavirus se expandía, pero aún no era una pandemia, el mundo ya era un lugar desigual, asimétrico, desorientado y con falta de sincronización en cuanto a su gobernanza.

Y el impacto de la pandemia ha puesto eso de manifiesto con especial gravedad: aunque la enfermedad tiene un alcance global (más de 80 millones de contagiados a final de año), ni su impacto sanitario, económico y social es el mismo, como tampoco ha afectado a todas las personas por igual el confinamiento y las consecuencias sociosanitarias de la pandemia. O lo que es lo mismo: la pandemia ha mostrado con claridad la tendencia constante a amplificar las desigualdades preexistentes. Y ello con algunas sorpresas, como el muy menor impacto del previsto en regiones como África y la gravedad de lo acaecido en grandes potencias como Estados Unidos de América o Rusia.

El caso de América Latina y el Caribe es significativo al respecto: la crisis ha tenido un impacto severo en una región recorrida por problemas estructurales no resueltos, la región más desigual y con mayor violencia urbana del planeta y con reformas políticas y socioeconómicas largamente postpuestas. El resultado ha sido, además de cientos de miles de muertes, una profundización de la desigualdad, la pobreza, la polarización política, la corrupción, la delincuencia y la violencia directa, así como de la debilidad estatal.

En términos globales, destacan diversas tendencias claras: la resiliencia social, que se mantiene; el deterioro democrático y la deriva autoritaria, agudizado por las medidas restrictivas –aunque

necesarias en muchos casos– de los derechos fundamentales para contener la propagación del coronavirus, sin olvidar retrasos en procesos electorales; el recurso, al aplicar mecanismos de alerta y emergencia, a las fuerzas armadas para tareas de apoyo, a la policía e incluso a funcionarios de sanidad (transporte de pacientes y de insumos médicos), en algunos casos con instrucción adicional y *ad hoc*, pero también con incremento de poderes en áreas controversiales como la libertad de circulación, reunión y asamblea; e incremento del descontento social, pese a las dificultades que la pandemia supuso para el ciclo de protestas sociales muy activo en 2019 en el cono sur de la región. Adicionalmente, el impacto desigual de la pandemia, acelerando y magnificando tendencias, se nota también en los colectivos y sectores sociales más afectados: mujeres, comunidad LGBTI y pueblos originarios, donde la desigualdad de origen, la desprotección y el desigual acceso a la justicia han agudizado los problemas.

Un segundo rasgo, como tendencia acelerada, que parece despuntar en todo el mundo, es la recuperación del descontento y la protesta social, tras un período de confinamiento temporal de la indignación, con más fuerza, nuevas razones y formas. 2019 acabó con un ciclo alto de protestas sociales en muchas regiones del mundo, que parecía iba a seguir durante 2020, que se frenó durante la primera ola de la pandemia, pero que ha vuelto a resurgir a partir de mediados de año, con el caso paradigmático de “Black Lives Matter” y los procesos de securitización acaecidos aprovechando la emergencia sanitaria.

Señalaremos, como tercer rasgo, la aceleración de tendencias desglobalizadoras ya presentes en los últimos años, una crisis económica y no solo de crecimiento que ha acentuado el impacto aún presente de la crisis de 2008, y, en general, una economía desnortada y la proliferación de propuestas heterodoxas en muchos países. Sin ánimo de exhaustividad, durante la pandemia hemos visto cosas como: precios negativos del petróleo; disociación de los oligopolios digitales del resto de la economía; incremento, con aplauso incluido de los organismos financieros, de la deuda pública, con programas de ayuda inéditos por su magnitud y ambición en la UE; la aprobación de propuestas denostadas en muchos países, como la renta mínima en España, por ejemplo.

Un cuarto rasgo, especialmente relevante, es la creciente importancia de la tecnología como factor y nueva frontera del poder, con especial relevancia en la configuración y reconfiguración geopolítica. La pandemia ha puesto en lugar preferente de la agenda temas como la tecnología 5G, las apps de nueva generación y el internet de las cosas, la importancia estratégica y económica de los datos masivos (*big data*), en el marco de la tensión militar, política, económica y tecnológica entre EEUU y China. Y a ello hay que añadir todo lo relacionado con la búsqueda de vacunas, que, junto a resultados científicos increíbles como disponer de varias de ellas en menos de diez meses y con tecnologías novedosas y prometedoras como el uso de ARN mensajero, ha mostrado con crudeza la importancia geopolítica y geoeconómica de las mismas.

Un quinto y último rasgo por comentar al respecto, en el contexto ya comentado de la confrontación entre China y EE. UU., es el papel divisivo de las relaciones con China en las políticas exteriores y alianzas de la mayoría de los países y en particular de los occidentales. A título de ejemplo, veamos algunas ilustraciones: las acusaciones al "virus chino", popularizadas por el presidente Trump, pero no sólo usadas por él; la diplomacia médica y sanitaria, que ha dado imágenes tan impactantes como la llegada a Italia de brigadas sanitario-militares rusas y chinas; las presiones sobre la tecnología 5G a utilizar en Europa occidental; el debate sobre cómo acabar con la dependencia de bienes sin especial valor añadido pero que en la pandemia se convirtieron en estratégicos como las mascarillas o tapabocas.

Dejaremos de lado, por el momento, otras tendencias importantes que se han acelerado, como la desglobalización o la aparición de un nuevo trilema, que sólo enunciaré. Se trata del trilema entre democracia, salud y economía, que ha aparecido con fuerza durante la pandemia. Y, recordemos, un trilema es una situación en que hay que elegir entre tres bienes públicos o colectivos, porque sabemos que solo se pueden lograr dos a la vez con éxito. El mundo ha elegido de forma diferente, en sus diferentes regiones, y con impactos claramente perceptibles, entre diferentes pares de esos tres bienes. Y habrá que seguir haciéndolo en el futuro, porque sabemos que habrá nuevas pandemias e, incluso, que, pese a que se haya iniciado el proceso de vacunación en los países occidentales, queda mucho tiempo para alcanzar la inmunidad de grupo (exige entre un 70% y 80% de la población

mundial vacunada), y ello suponiendo que se asegure el acceso seguro y gratuito a la vacunación del Sur global, algo en absoluto garantizado ni probable en este momento.

4. Una pauta para seguir analizando e investigando

Empecé aludiendo, vía anécdota de la respuesta de Zhou Enlai, a la importancia de no extraer conclusiones ni lecciones aprendidas en caliente de procesos de cambio en fases tempranas. Y he mantenido que la pandemia está tanto acelerando tendencias ya presentes como provocando, seguramente, impactos disruptivos en el mundo del presente. Pero, lo fundamental es que, en el momento de escribir estas líneas, no tenemos suficientes elementos de juicio racional para dilucidar hasta qué punto la pandemia cambiará reglas de juego y escenarios de futuro, aunque en muchos aspectos de la vida económica, social y política, realmente necesitamos con urgencia algunos cambios radicales.

Por ello, propongo seguir con atención en los próximos tiempos, cinco factores y fuerzas motrices que, si se dan, pueden realmente significar cambios en nuestro mundo:

1. Una nueva comprensión de la importancia de las cadenas de aprovisionamiento y transporte, así como de sus debilidades y vulnerabilidades, para la provisión de bienes críticos, estratégicos ante la certeza de que nuevas pandemias son inevitables. Ello puede conllevar, de darse, modificaciones sustanciales que generen relocalizaciones, reindustrialización y diversificación.
2. Un incremento, a través de la ventana de oportunidad que se ha abierto durante la pandemia, de la cooperación científico-tecnológica y la creación de enfoques globales, y con competencias reales, que permitan una gobernanza efectiva de los problemas de salud global, haciendo de la OMS un actor con capacidad real de actuación.
3. La aceleración del uso de las posibilidades de las tecnologías de la información y de la comunicación, con un crecimiento significativo del mundo digital y la comunicación abierta, tanto en lo laboral como en lo político.
4. Cambios sustantivos en las prácticas económicas y extractivas, las pautas de consumo, en el modo de vida y el capitalismo rampante que tomen en serio la necesidad de hacer frente a los grandes desafíos

medioambientales, con el cambio climático en un lugar muy destacado, pues, la pandemia, con su rapidísima propagación, es inseparable de la movilidad de personas, animales y mercancías (globalización) y del cambio climático y la constante utilización de zonas selváticas y ricas en biodiversidad.

5. Crecientes demandas, activismo político y social en pro de mayor participación real y constante de los ciudadanos, reformas democráticas y formas de gobierno y de gobernanza más eficaces y que persigan objetivos de bienestar colectivo a medio y largo plazo.

Seguir la evolución –a nivel global, regional y local– de estos cinco factores nos permitirá ver hasta qué punto, dónde y cómo la pandemia está siendo una fuerza de transformación radical, un *game-changer*.

Menudean las incógnitas y seguimos en el reino de la incertidumbre. Y la ciencia no resolverá la dificultad de la toma de decisiones. Como dijo Emil du Bois-Reymond en el siglo XIX, "*ignoramos et ignorabimus*", ignoramos e ignoraremos. Decidir implica elegir, por supuesto con la prudencia (*frónesis*) que recomendaba Aristóteles, y ha llegado el momento de hacerlo. Si permiten, la pandemia ha traído a colación un dicho del mundo clásico, derivado de una fábula de Esopo, que se usaba cuando alguien fanfarroneaba de que podía hacer no importa qué (en la fábula, cuando sostenía que él en Rodas había saltado mucho más): *hic Rhodus, hic salta*; esto es Rodas, salta aquí. La pandemia nos abre una ventana de oportunidad para saltar y cambiar el curso de la humanidad; el tiempo nos dirá si ha habido salto, en qué dirección y con qué fuerza y resultado.

Diciembre 2020.

Basic Information on COVID-19 Pandemic due to SARS-Cov-2 Virus

Información básica sobre la pandemia COVID-19 producida por el virus SARS-Cov-2

*Victoria-Eugenia Montaña-Luna¹, Ranferi Aragón-Nogales²,
María-Guadalupe Miranda-Navales³*

Fecha de recepción: 30/11/2020 - Fecha de aceptación: 15/12/2020

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.4361>

Resumen

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al brote por el virus SARS-CoV-2 como una emergencia de salud pública de importancia internacional el día 30 de enero de 2020, y para el 11 de marzo hizo la declaratoria de pandemia. Para el 15 noviembre de 2020, de acuerdo con el informe semanal de la OMS, se reportaron de forma global 53.7 millones de casos confirmados, y 1.3 millones de defunciones. La región de las Américas es la más afectada. El periodo de incubación ha sido documentado entre 3 a 6 días. La transmisión ocurre de persona a persona por gotas respiratorias, que se producen cuando una persona habla, tose o estornuda. El cuadro clínico puede ir desde una enfermedad respiratoria leve, con tos, cefalea, malestar general, que se resuelve en unos días, hasta un cuadro grave con dificultad respiratoria que requiere atención inmediata. La letalidad global mundial reportada al 26 de noviembre es de 2.3 %; es más alta en personas mayores de 65 años y con

1 Department of Infectology, Hospital de Pediatría - (Pediatrics Hospital), Centro Médico Nacional Siglo XXI - (XXI Century National Medical Center), Instituto Mexicano del Seguro Social - (Mexican Social Security Institute), Mexico City, Mexico. <https://orcid.org/0000-0001-9829-1333>. dra.victoria.infectedpediatra@gmail.com

2 Department of Infectology, Hospital de Pediatría - (Pediatrics Hospital), Centro Médico Nacional Siglo XXI - (XXI Century National Medical Center), Instituto Mexicano del Seguro Social - (Mexican Social Security Institute), Mexico City, Mexico. <https://orcid.org/0000-0002-3334-5190>. nogalesranferi@gmail.com

3 Corresponding Author. Research Unit in Analysis and Synthesis of Evidence, Health Research Coordination, Instituto Mexicano del Seguro Social - (Mexican Social Security Institute), Mexico City, Mexico. <https://orcid.org/0000-0003-3262-2608>. mmirandanavales@gmail.com

enfermedades subyacentes como hipertensión arterial, obesidad, y diabetes. Hasta el momento, no se cuenta con un tratamiento antiviral específico. Las vacunas están en desarrollo y varias de ellas han mostrado resultados prometedores, pero falta concluir con los ensayos. En tanto se pueda iniciar la vacunación, se debe continuar con las medidas de prevención y control. La mejor forma de prevenir la enfermedad es evitar exponerse a personas infectadas o posiblemente infectadas, ya que el virus puede transmitirse aun si la persona no tiene síntomas.

Palabras clave: SARS-CoV-2, COVID-19, pandemia.

Abstract

The World Health Organization (WHO) declared the SARS-CoV-2 virus outbreak as a public health emergency of international concern on January 30, 2020, and by March 11, it was declared as global pandemic. By November 15, 2020, according to the WHO weekly report, there were 53.7 million confirmed cases and 1.3 million deaths reported worldwide. The Region of the Americas is the most affected. The incubation period has been documented between 3 and 6 days. Transmission occurs from person to person by respiratory droplets, which occur when a person speaks, coughs, or sneezes. The clinical presentation can range from a mild respiratory disease, with coughing, headache, and general discomfort, which resolves in a few days, to a severe disease with shortness of breath that requires immediate attention. Global fatality rates reported as of November 26 is 2.3%, being higher in people over the age of 65, and with underlying diseases such as high blood pressure, obesity, and diabetes. There is currently no specific antiviral treatment. Vaccines are in development and several of them have shown promising results, but there is still a need to conclude global trials. Until vaccination can be initiated, prevention and control measures should be continued. The best way to prevent the disease is to avoid exposure to infected or possibly infected people, as the virus can be transmitted even if the person has no symptoms.

Keywords: SARS-CoV-2, COVID-19, pandemic.

1. Introduction

Coronaviruses are widely distributed and infect humans, mammals and birds; they can cause respiratory, enteric, liver and neurological diseases. According to the International Committee on Taxonomy of Viruses (ICTV), they belong to the order Nidovirales, family Coronaviridae, subfamily Coronavirinae, the latter consists of four genera Alphacoronavirus, Betacoronavirus, Gammacoronavirus and Deltacoronavirus (ICTV, 2020). They are called coronaviruses because of the crown-like appearance they exhibit under the electron microscope. They are enveloped viruses, with an approximate diameter of 125nm, single-stranded RNA genome, positive sense. It is considered the largest genome of RNA viruses with a size of 26-32 kilobases. It encodes four structural proteins that include glycoprotein spike (S), envelope (E), membrane (M), nucleocapsid (N), and other 16 non-structural proteins that participate in viral transcription and replication, such as helicase, and RNA-dependent RNA polymerase. (Su S, et al. 2016; Song Z, et al. 2019) On the basis of genetic sequences, it is known that all human coronaviruses probably have a common ancestor, use natural reservoirs or intermediates in animals, and have the ability to cross the species barrier. (Cui J, et al. 2019)

2. Overview of Coronaviruses

Human coronaviruses through their spike protein bind to one of the receptors, these can be: angiotensin converting enzyme, dipeptidyl peptidase 4, aminopeptidase N and O-sialic acid acetyl, and enter the cell through an endosomal pathway and / or non-endosomal; Once entered, the nucleocapsid and RNA are released in the cytoplasm, the enzymes that participate in the transcription and replication of the virus are synthesized, negative sense RNA copies are produced, structural proteins are produced through subgenomic RNAs that will later be assembled, and the virion is released through exocytosis to the extracellular space. (Zumla A, et al. 2016)

HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63 and HCoV-HKU1 are distributed throughout the world, they were identified in 1966, 1967, 2004 and 2005 respectively, they are transmitted mainly during the winter, they are a frequent cause of the common cold, with mild symptoms in immunocompetent patients. There are two highly pathogenic and transmissible viruses, the first one

reported in 2002 in Guangdong province, China, named Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus (SARS-CoV) and a decade later in 2012 in Saudi Arabia the Middle East Respiratory Syndrome coronavirus was isolated (MERS-CoV). (Su S, et al. 2016; Cui J, et al. 2019)

The coronaviruses aroused the interest of medical research by demonstrating their epidemic capacity. In 2003, more than 8,098 cases of SARS-CoV infection were reported, with 916 deaths corresponding to a fatality rate of approximately 10%, classified as the first new infectious disease of the 21st century that has affected 29 countries. In 2012 MERS-CoV infected 2,254 people with 800 deaths, demonstrating a high mortality rate of 35% with 27 countries affected. (Song Z et al. 2019)

3. Epidemiological aspects: from the beginning of the pandemic to the end of 2020.

In December 2019 in the city of Wuhan, capital of Hubei, China, through an epidemiological surveillance mechanism, cases of pneumonia of unknown etiology were reported, which was defined by the following criteria: fever greater than 38°C, leukocyte count low or normal or low lymphocyte count, radiographic evidence of pneumonia, no improvement in symptoms after antibiotic treatment for 3 to 5 days, and failure to identify a causative pathogen. The first patients were characterized by having a clinical presentation of severe pneumonia and an epidemiological link was found with a wholesale seafood market in the city, in which non-aquatic animals such as live poultry and various types of wild animals were also sold. (Li Q et al. 2020) This association made it possible to alert local health authorities to the suspicion of a zoonotic transmission of a new infectious agent, and the Chinese Center for Disease Control and Prevention was notified on December 31. The first control measure that was carried out on January 1, 2020 was the closing of the market to the public, an environmental analysis, a search for a possible host animal, and disinfection of the place were carried out. In hospitalized patients, samples were taken for research on the causative agent and in just one week, on January 7, 2020, by means of a real-time polymerase chain reaction assay (rRT-PCR) from bronchoalveolar lavage samples, a new virus was isolated,

from the coronavirus family that initially received the name of New Coronavirus 2019. On January 12, the genetic sequence of this virus was officially announced for the development of diagnostic tests and later it was named Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus type 2 (SARS-COV2). Person-to-person transmission was demonstrated early, and a quick contagion growth was observed in the contagion of contacts from patients with the disease. On February 11, the disease caused by this virus was called COVID-19 (*Coronavirus disease*). The city of Wuhan has approximately 11 million inhabitants and it is considered the main railway and air hub of central China, which favored the spread to other provinces of China and other countries, Thailand reported the first case outside China on January 13, the first case reported in Japan was on January 15, in the Republic of Korea on January 20, and in the United States of America on January 21. (Wu Z, McGoogan JM. 2019) (World Health Organization, 2020).

3.1. Declarations of the World Health Organization

The World Health Organization (WHO) began on January 21 with daily reports on the situation of COVID-19, by January 30 the Emergency Committee was convened and by consensus the outbreak is declared a public health emergency of international importance, with 9,826 total cases, 9,720 confirmed in China (99%), 106 cases outside China in 96 countries, and 213 deaths. (World Health Organization (1), 2020) (World Health Organization (2), 2020). Since the implementation in 2005 of the International Health Regulations, six diseases have been declared with this name, which defines it as a serious, sudden, unusual or unexpected disease, with implications for public health that go beyond the borders of the affected State and may need immediate international action. (World Health Organization (3) 2020). At the end of February there was a gradual decrease in the number of daily cases reported in China and consequently an increase in cases in other countries. The WHO, on March 11, assessed the elevated levels of disease spread in the world and by its severity declares COVID-19 as a pandemic, reporting that day 125,260 confirmed cases: 80,981 in China, 44,279 cases outside of China in 117 affected countries, and 4,613 deaths. (World Health Organization (2), 2020).

3.2. Report of cases and countries most affected

According to the WHO weekly report, as of November 15, 2020, 53.7 million confirmed cases are reported globally, with 1.3 million deaths, the distribution according to WHO regions is as follows: In the Americas region, 22,960,102 confirmed cases with 675,735 deaths are reported, the most affected countries in this region are: United States of America, Brazil, Argentina, Colombia and Mexico; In the European region, 15,047,248 confirmed with 341,488 deaths have been reported. The most affected countries in that region are Italy, France, the United Kingdom, Poland and the Russian Federation; In the case of the South-East Asia region, 10,015,731 confirmed cases and 153,860 deaths were reported, the most affected countries in that region: India, Indonesia, Nepal, Bangladesh and Myanmar; In the Eastern Mediterranean region 3,545,801 confirmed cases with 90,052 deaths were reported with the main affected countries being: Iran, Jordan, Morocco, Iraq and Pakistan; In the African region, 1,398,935 cases with 31,450 deaths have been reported. The principally affected countries are: South Africa, Kenya, Algeria, Ethiopia and Uganda; 798,170 confirmed cases, with 16,377 deaths reported in the Western Pacific region, with the most affected countries: the Philippines, Japan, Malaysia, the Republic of Korea and China. (World Health Organization (4), 2020)

The Chinese Center for Disease Control and Prevention described, on February 11, a series of cases where the first epidemiological characteristics of patients affected by COVID-19 were known, 72,314 cases were reported, it was confirmed in 44 672 cases (62%), 87% of the cases occurred in the age group of 30-79 years. Those under 19 years of age corresponded to 2% of the total cases. Most of them developed a mild clinical presentation in 81%, severe in 14% and critical in 5% of all cases. The general fatality rate initially reported was 2.3%, the main factors associated to the increase in the fatality percentage was age, being 14.8% for those over 80 years of age, it was also higher in those with underlying diseases up to 10.5% for cardiovascular disease, 7.3% for diabetes, 6.3% for chronic respiratory disease. A high transmission was observed among healthcare workers, with 1,716 affected, corresponding to 3.8%, with a critical or serious presentation in 14.8% of them, and five deaths. (Wu Z, McGoogan JM. 2019)

The United States of America is currently the most affected country by COVID-19, as of November 15, 1,004,852 cases have been reported, with 242,542 deaths. Community transmission was detected in February, spreading throughout the territory, although it has presented variations in the cumulative incidence and mortality among the reporting jurisdictions. (World Health Organization (4), 2020). 66.7% of the cases were reported by 8 jurisdictions that included New York State, the city of New York, New Jersey, Michigan, Louisiana, California, Massachusetts and Pennsylvania. The cumulative global incidence was 119.6 cases per 100,000 inhabitants, the national doubling time of cases was 6.5 days. 52.7% of all deaths were reported in three jurisdictions: New York State, New York City, and New Jersey. (CDC, (1) 2020). On March 23, 2020, the Hospitalization Surveillance Network associated with COVID-19 (COVID-NET) was created, in the first report corresponding to the month of March, a hospitalization rate of 4.6 per 100,000 inhabitants was reported, with higher rates in those over 65 years of age, this age group accounted for 43.4% of the total hospitalized. 90% of hospitalized patients reported by COVID-NET had an underlying disease. (Garg S, Kim L, Whitaker M, et al. 2020) On March 28, the Centers for Disease Control and Prevention (CDC) reported 7,162 patients whose health status was known, that is, 5.8% of the total confirmed cases. It was found that 37.6% had an underlying clinical condition or risk factor, the most frequent being diabetes mellitus (10.9%), chronic lung disease (9.2%) and cardiovascular disease (9%). Of the patients who required admission to the Intensive Care Unit (ICU), it was reported in 78%. In outpatients, 27% had at least one underlying health condition. In 94% of deaths an underlying condition was reported. (CDC), (2) 2020). As of April 9, information about the profession was available in 49,370 patients with COVID-19, from them, 19% corresponded to Healthcare Workers, with a median age of 42 years, and 38% had an underlying cynical condition, 55% reported contact with a patient with COVID-19 in a healthcare setting, 90% received outpatient treatment, 2-5% were admitted to the ICU, and 27 deaths were reported being 10 over 65 years of age. (CDC), (3) 2020).

3.3. Global deaths from COVID-19

The global fatality rate reported as of November 26 is 2.3%, although this rate varies according to each country, and even within the same country it is variable over time and geographical distribution, it has changed as the pandemic has spread and it has been observed that this diversity depends on demographic characteristics and the health systems of each country. As of November 26, 2020; Mexico is one of the countries with the highest fatality rate, with 9.7%. In order to compare mortality in each country, an adjustment is made for every 100,000 inhabitants, currently Belgium is the country with the highest rate 140.75, followed by Spain, Italy, the United Kingdom and Argentina, as can be seen in graph 1. (Johns Hopkins Coronavirus Resource Center, 2020). United States of America is currently the country that has reported the highest number of deaths, adding 18.7% of all deaths.

4. Transmission of the virus

Since the beginning of the outbreak, research carried out has allowed us to know in a preliminary way the dynamics of transmission and information has constantly being updated, Without presenting many variations, an analysis on the behavior of the epidemic in the month of January, in the Wuhan epicenter, determined that the growth of the epidemic was from 0.21 to 0.3 / day, and the Doubling Time; which is defined as the time an epidemic takes in doubling the number of cases, was established in 2.4 days (95% CI 1.9-3.3 days) shorter than that reported in the initial studies. (Sanche S, et al. 2020).

The basic reproduction number (R_0), defined as the average number of secondary cases generated by an index case in a totally susceptible population, has had estimates that vary between 1.9 and 6.5, most report ranges between 2 and 3, which is similar to what was reported with SARS-CoV. Without an intervention, the final attack rate would be set at 75 and 100% in a susceptible population. The incubation period; defined as the time between exposure to the onset of symptoms, has been documented between 3 to 6 days. The series interval; which is defined as the time between the onset of symptoms of successive cases in a chain of transmission, has been reported in the literature between 4 to 5 days. (Park M, et al. 2020).

The fact that the series interval is shorter than the incubation period suggests the possibility of presymptomatic infections. In a study in which viral excretion was evaluated in 94 confirmed COVID-19 patients, classified as moderately ill, the viral load was evaluated by throat swab from the onset of symptoms until day 32, later, viral excretion decreased gradually up to the detection limit of 21 days, similarly, 77 transmission pairs were reported, where it was concluded that infectivity began 2.3 days (95% CI, 0.8-3.0 days) before the onset of symptoms, with a peak of 0.7 days (95% CI 0.2-2 days) before the onset of symptoms, and with a decline in infectivity within the first 7 days. A presymptomatic transmission proportion was estimated at 44% (95% CI 25-69%). However, the study showed some limitations that basically depend on the incubation period and the series interval. (He X, et al. 2020).

5. Clinical aspects of the disease (COVID-19)

The clinical spectrum in SARS-CoV-2 infected patients is wide, ranging from asymptomatic cases to severe pneumonias and even death. The clinical characteristics of the first 425 confirmed cases had a median age of 59 years, with ranges from 15 to 89 years, 56% were men, and initially no one under the age of 15 was reported. Before January 1, 2020, 69% of pneumonia patients were exposed to wet markets in Wuhan; However, in the course of the days the association decreased, and the number of cases with a history of contacts with patients and even with asymptomatic people increased, in the same way an increase in cases in healthcare workers was reported. (Li Q, et al. 2020). Transmission from person to person has been demonstrated by respiratory drops (Fuk-Woo J, et al. 2020); which is the most common form of transmission when a person speaks, coughs or sneezes, as well as the emission of aerosols, which is not yet clearly defined. It is also transmitted by close contact, which was defined as contact with an infected person at a distance of less than 6 feet (1.8 meters) for a cumulative total of 15 minutes or more in a 24-hour period; to be taken into account from 2 days prior to the onset of symptoms in the infected person or in the case of asymptomatic patients; 2 days prior to sampling; This is independent of the use of protective equipment and has been associated with a high risk of disease transmission. (CDC, (4), 2020).

Vertical transmission has also been suggested and reported; However, the studies carried out report low rates of infection by this mechanism as well as postnatal acquisition, for which reason, isolation between mother and child is not indicated, and it is proposed to continue with prevention measures such as the use of face masks. (Lamouroux A, et al., 2020) (Mahyuddin AP, et al. 2020).

The mean incubation period for the disease varies between 2 and 7 days, being 5 days on average. (Lauer SA, et al. 2020). The clinical manifestations of the disease were described with the first cases and can be highly variable. The clinical criteria established by the Centers for Disease Control in the United States defined a case as a person who presents two of the following: fever (registered or subjective), chills, myalgia, headache, sore throat, smell or taste disturbances), or at least one of the following: (cough, shortness of breath, or trouble breathing) or severe respiratory illness with at least one of the following: (clinical or radiological evidence of pneumonia or acute respiratory distress syndrome). (CDC, (5), 2020).

One of the first published case series of patients with pneumonia, reported 99 confirmed cases that had an average age of 55 years, no one under 15 years, and 51% of the patients had comorbidity, the most frequent were cardiovascular and cerebrovascular diseases and 33% presented some complication, mainly acute respiratory distress syndrome. (Chen N, et al. 2020). In another series of 138 adult patients hospitalized with pneumonia, 36 patients were admitted to intensive care (26.1%) due to organ dysfunction, compared to patients who did not enter intensive care were significantly older in age (median, 66 years vs. 51 years; $p < 0.001$) with a mean time from symptoms onset to intensive care admission of 10 days. (Wang D, et al. 2020).

The most commonly reported symptoms in hospitalized patients include fever (70-90%), dry cough (60-86%), shortness of breath (53-80%), fatigue (38%), myalgia, nausea / vomiting, or diarrhea (15-39%), headache, weakness (25%) and rhinorrhea (7%). Likewise, alterations such as anosmia or ageusia as the only symptom have also been reported in approximately 3% of patients with COVID-19, and gastrointestinal symptoms in variable frequencies. (Mao R, et al. 2020).

The clinical spectrum of the disease in pediatric patients is wide and affects from newborns to adolescents, the symptoms coinciding with those of the adult, with mild upper airway symptoms being more frequent, the severity of the symptoms includes dyspnea and can progress to respiratory distress, septic shock and death, as well as a multisystemic inflammatory syndrome, the above being more frequent in children with risk factors such as congenital heart, lung or kidney diseases, malnutrition, tumors, diabetes, immunodeficiencies, just as children under 3 months. (Balasubramanian S, et al. 2020) (Shen KL, et al. 2020).

Reported complications include cardiac, brain, lung, liver, and kidney abnormalities, as well as thrombotic events and hemodynamic instability and septic shock. (Klok FA, et al. 2020) (Middeldorp S, et al. 2020).

5.1. Laboratory studies

Regarding the alterations observed in laboratory studies, leukocytes are observed in normal or low values with a predominance of lymphopenia, this is considered a characteristic alteration in patients with COVID-19. It is associated with evolution to critical forms and when it has progressive behavior it is generally an indicator of fatal outcome. The expression of the receptor for angiotensin converting enzyme 2 (ACE2) on the surface of lymphocytes favors their destruction more rapidly by direct entry of the virus. (Terpos E, et al. 2020). Lymphopenia and thrombocytopenia (defined by values less than 1500 / mm³ and 150,000 / mm³ respectively), as well as leukopenia (less than 4000 cells / mm³), are the most commonly observed alterations in hematic cytometry.

In the study by Guan W. *et al*, the frequency of lymphopenia was 83%, followed by thrombocytopenia in 36% and leukopenia in 33%. In severe forms, however, these values were higher with respective percentages of 96, 57 and 61%. Other documented alterations were elevation of alanine-aminotransferase and aspartate-aminotransferase with values greater than 40 U/L in 20%, elevation of creatine kinase (≥ 200 U / L) in 13%, and of lactic dehydrogenase (> 250 U/L) up to by 40%. The elevation of these parameters was not proportionally greater in severe forms of the disease. (Guan WJ, et al. 2020). In determining inflammation-infection markers, one of the most frequently requested param-

eters is the measurement of C-Reactive Protein. Initial studies in COVID 19 have reported that a value greater than 10 mg/L occurred in almost 60% of mild cases, and up to 80% in severe cases, observing that a greater extent of early-stage lung damage was related to serum levels greater than 100mg/L. (Wang L. et al. 2020). Coagulation alterations are observed in the most severe cases of COVID-19, and when a hypercoagulable state occurs in early stages, it is considered a poor prognostic factor; elevation of D-dimer with levels greater than $\geq 0.5\text{mg/L}$ is seen more frequently in severe cases compared to mild cases. (Guan WJ, et al. 2020) (Zhou F, et al. 2020). Likewise, alterations in myocardial injury biomarkers are observed, such as increased troponin I, which has been determined as a predictor of critical episodes and coronary heart disease. (Chen C, et al. 2020).

5.2. Imaging studies

Regarding the alterations observed in imaging studies; Chest radiographs show nonspecific alterations that include ground glass pattern, interstitial pattern, as well as consolidation. Characteristic chest tomography images include ground glass radiopacities, air bronchogram, as well as pleural thickening. In the initial stages of the disease, normal studies can be observed in up to 15% of CT scans and up to 40% of chest X-rays. (Shi H, et al. 2020) (Bernheim A, et al. 2020).

The diagnostic standard is the realization of RT-PCR (real-time polymerase chain reaction) test of respiratory samples including oropharyngeal, nasopharyngeal, sputum, bronchoalveolar lavage, and tracheal aspirates. Samples taken from the lower respiratory tract are more sensitive than those from the upper respiratory tract. The sensitivity of the test varies according to the time the test is performed and the time of exposure (Wang W, et al. 2020). Serological tests that detect antibodies to SARS-CoV-2 can also help, both in diagnosis and in measuring response to vaccination. However, the detection of antibodies does not always translate the existence of immunity since not all antibodies produced in response to an infection are neutralizing. IgM antibodies are detectable after the first 5 days of infection, while IgG-like antibodies are observed approximately 14 days after infection. (Sethuraman N, et al. 2020) (Guo L, et al. 2020). In general, its use is not recommended to establish the diagnosis of infection, nor to guarantee that a person is immune.

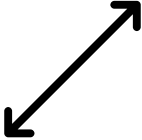
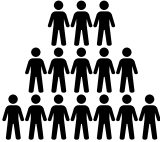



To date, there is no specific antiviral treatment against SARS-COV-2 infection, different drugs have been proposed and evaluated during the evolution of the pandemic without finding, so far, in the results of the different clinical trials, sufficient scientific evidence that test its effectiveness to recommend its administration. The only drug that is recommended in patients who are hospitalized and require supplemental oxygen is low-dose dexamethasone. A decrease in mortality was found in patients who received the drug in the UK RECOVERY trial. (Wiersinga WJ, et al. 2020).


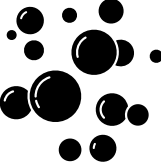



6. Prevention and control of infection

As for prevention, currently, different vaccines are being evaluated through randomized controlled clinical trials in which the reduction in infection, protection against the severity of the disease, as well as the duration of protection will have to be demonstrated. (Hodgson SH, et al. 2020). So far, in the first trials, an efficacy greater than 90% has been reported, at least for 4 of the vaccines that have already reached phase 3, however, the results of these trials will have to be awaited in order to draw definitive conclusions. So far two laboratories (Pfizer and Moderna) have requested emergency authorization from the US Food and Drug Administration. (FDA). The UK was the first country to start vaccination on December 8, 2020.

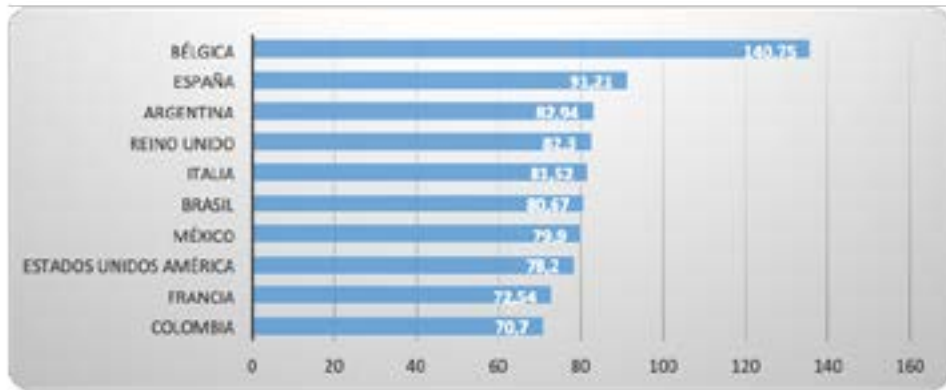
For now, the best way to reduce the risk of infection is to avoid being exposed to the virus. It is necessary to continue with prevention and control measures, with close monitoring, although in mild cases outpatient management can be given, in cases where hospitalization is required, it should be done in areas designated for its management; with standard, contact and airway precautions when performing procedures that generate aerosols, provide symptomatic treatment and respiratory support and, in severe cases, attend patients in Intensive Care Units.

Table 1. Measures that have been shown to reduce the risk of contagion. (World Health Organization, (5), 2020)

	<p>Keep physical distance of at least one meter from other people</p>
	<p>Avoid confined spaces, with crowds and close contact.</p>
	<p>Use of a face mask that can be made of cloth if you do not belong to a risk group (over 60 years of age, being the primary caregiver of a sick person or suffering from any disease).</p> <p>In the case of healthcare workers, a mask for medical use should be worn, and in the case of care for patients with confirmed COVID-19, a respirator N95, N99, FFP2, FFP3 should be worn.</p>
	<p>Frequent hand washing with soap and water for at least 60 seconds.</p> <p>In the event that the hands are not visibly dirty or contaminated, a hand sanitizer containing 70 % alcohol can be used (for 20-30 seconds).</p>
	<p>Cover nose and mouth with a tissue when coughing or sneezing, and immediately throw it in the trash (preferably in a hands-free basket so as not to touch the lid).</p>

	<p>Avoid touching eyes, nose and mouth.</p>
	<p>Clean and disinfect frequently touched objects and surfaces, such as knobs, water faucets and cell phone screens; using a common household cleaning product spray or wipe.</p>
	<p>Avoid shaking hands and kisses.</p>
	<p>Know and identify the symptoms of COVID-19 (cough, dryness, fever, general malaise) including loss of smell, taste, headache, nasal congestion, or rash.</p>
	<p>Stay home for minimal symptoms. Do not self-medicate. It is advisable to use a face mask when going from one place to another. In case of fever, cough or respiratory distress, seek care by telephone.</p>

Gráfica 1. Muertes por COVID-19 por cada 100 000 habitantes en los países más afectados.



Fuente: datos Johns Hopkins University, al 16 de noviembre de 2020.

7. Conclusions

COVID-19 has affected a large part of the world's population; Its epidemic behavior raises worry internationally, a significant increase in scientific evidence regarding this disease has been generated, still with many questions to answer.

Since there is no specific treatment so far, and as the vaccination programs advance, the prevention and control measures recommended by international organizations such as the World Health Organization must continue.

References

- Balasubramanian S, Rao NM, Goenka A, Roderick M, Ramanan AV. Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) in Children - What we know so far and what we do not. *Indian Pediatr.* 2020;57(5):435-442. DOI: 10.1007/s13312-020-1819-5.
- Bernheim A, Mei X, Huang M, Yang Y, Fayad ZA, Zhang N, et al. Chest CT Findings in Coronavirus Disease-19 (COVID-19): Relationship to Duration of Infection. *Radiology.* 2020;295(3):200463. DOI: 10.1148/radiol.2020200463.
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC), (1) Morbidity and Mortality Weekly Report. Geographic Differences in COVID-19 Cases, Deaths, and Incidence — United States, February 12–April 7, 2020. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep [Internet].* 2020;69. (fecha de acceso 18 de noviembre de 2020) Disponible en: <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/mm6915e4.htm>

- Centers for Disease Control and Prevention (CDC), (2) Preliminary Estimates of the Prevalence of Selected Underlying Health Conditions Among Patients with Coronavirus Disease 2019 — United States, February 12–March 28, 2020. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep* 2020;69:382–386. DOI: <http://dx.doi.org/10.15585/mmwr.mm6913e2>
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC), (3) Morbidity and Mortality Weekly Report. Characteristics of Health Care Personnel with COVID-19 — United States, February 12–April 9, 2020. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep* [Internet]. 2020;69. (fecha de acceso 18 de noviembre de 2020) Disponible en: <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/mm6915e6.htm>
- Centers for Disease Control and Prevention. (4) Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Appendices. (fecha de acceso 24 de noviembre 2020) Disponible en: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/php/contact-tracing/contact-tracing-plan/appendix.html#contact>
- Centers for Disease Control and Prevention. (5) Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) 2020 Interim Case Definition, Approved April 5, 2020. Disponible en: <https://www.cdc.gov/nndss/conditions/coronavirus-disease-2019-covid-19/case-definition/2020/>
- Cui J, Li F, Shi Z-L. Origin and evolution of pathogenic coronaviruses. *Nat Rev Microbiol*. 2019; 17(3): 181-192. DOI: 10.1038/s41579-018-0118-9.
- Chen N, Zhou M, Dong X, Qu J, Gong F, Han Y, et al. Epidemiological and clinical characteristics of 99 cases of 2019 novel coronavirus pneumonia in Wuhan, China: a descriptive study. *Lancet*. 2020;395(10223):507-513. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30211-7.
- Chen C, Yan JT, Zhou N, Zhao JP, Wang DW. [Analysis of myocardial injury in patients with COVID-19 and association between concomitant cardiovascular diseases and severity of COVID-19]. *Zhonghua Xin Xue Guan Bing Za Zhi*. 2020;48(7):567-571. Chinese. doi: 10.3760/cma.j.cn112148-20200225-00123.
- Fuk-Woo J, Yuan S, Kok KH, Kai-Wang T, Chu H, Yang J et al. A familial cluster of pneumonia associated with the 2019 novel coronavirus indicating person-to-person transmission: a study of a family cluster. *Lancet*. 2020; 395(10223): 514-523. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30154-9.
- Garg S, Kim L, Whitaker M, et al. Hospitalization Rates and Characteristics of Patients Hospitalized with Laboratory-Confirmed Coronavirus Disease 2019 — COVID-NET, 14 States, March 1–30, 2020. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep* 2020;69:458–464. DOI: <http://dx.doi.org/10.15585/mmwr.mm6915e3>
- Guan WJ, Ni ZY, Hu Y, Liang WH, Ou CQ, He JX, et al., China Medical Treatment Expert Group for COVID-19. Clinical Characteristics of Coronavirus Disease 2019 in China. *N Engl J Med*. 2020;382(18):1708-1720. DOI: 10.1056/NEJMoa2002032
- Guo L, Ren L, Yang S, Xiao M, Chang D, Yang F, et al. Profiling early humoral response to diagnose Novel Coronavirus Disease (COVID-19). *Clin Infect Dis*. 2020;71(15):778-785. DOI: 10.1093/cid/ciaa310
- He X, Lau EHY, Wu P, Deng X, Wang J, Hao X, et al. Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19. *Nat Med* 2020;26:672-675.
- Hodgson SH, Mansatta K, Mallett G, Harris V, Emary KRW, Pollard AJ. What defines an efficacious COVID-19 vaccine? A review of the challenges assessing the clinical efficacy of vaccines against SARS-CoV-2. *Lancet Infect Dis*. 2020; 27:S1473-3099(20)30773-8. DOI: 10.1016/S1473-3099(20)30773-8.
- International Committee on Taxonomy of Viruses (ICTV). [Internet]. [fecha de acceso 5 de febrero de 2020] Disponible en: <https://talk.ictvonline.org/taxonomy/>.
- Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. Mortality Analyses (fecha de acceso 16 de noviembre de 2020) Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>

- Klok FA, Kruip MJHA, van der Meer NJM, Arbous MS, Gommers DAMPJ, Kant KM, et al. Incidence of thrombotic complications in critically ill ICU patients with COVID-19. *Thromb Res.* 2020;191:145-147. DOI: 10.1016/j.thromres.2020.04.013
- Lamouroux A, Attie-Bitach T, Martinovic J, Leruez-Ville M, Ville Y. Evidence for and against vertical transmission for severe acute respiratory syndrome coronavirus 2. *Am J Obstet Gynecol.* 2020;223(1):P91.E1-91.E4. doi:10.1016/j.ajog.2020.04.039.
- Lauer SA, Grantz KH, Bi Q, Jones FK, Zheng Q, Meredith HR, et al. The Incubation Period of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) from publicly reported confirmed cases: estimation and application. *Ann Intern Med.* 2020;172(9):577-582. DOI: 10.7326/M20-0504.
- Li Q, Guan X, Wu P, Wang X, Zhou L, Trong Y et al. Early transmission dynamics in Wuhan, china, of novel coronavirus–infected pneumonia. *N Engl J Med* 2020; 382:1199-1207. DOI: 10.1056/NEJMoa2001316.
- Mao R, Qiu Y, He JS, Tan JY, Li XH, Liang J, et al. Manifestations and prognosis of gastrointestinal and liver involvement in patients with COVID-19: a systematic review and meta-analysis. *Lancet Gastroenterol Hepatol.* 2020;5(7):667-678. DOI: 10.1016/S2468-1253(20)30126-6. Erratum in: *Lancet Gastroenterol Hepatol.* 2020 Jul;5(7):e6.
- Mahyuddin AP, Kanneganti A, Wong JLL, Dimri PS, Su LL, Biswas A, et al. Mechanisms and evidence of vertical transmission of infections in pregnancy including SARS-CoV-2. *Prenat Diagn.* 2020;1-16. 10.1002/pd.5765.
- Middeldorp S, Coppens M, van Haaps TF, Foppen M, Vlaar AP, Müller MCA, et al. Incidence of venous thromboembolism in hospitalized patients with COVID-19. *J Thromb Haemost.* 2020;18(8):1995-2002. DOI: 10.1111/jth.14888
- Park M, Cook AR, Lim JT, Sun Y, Dickens BL. A systematic review of COVID-19 epidemiology based on current evidence. *J Clin Med* 2020;9(4):967.
- Sanche S, Lin YT, Xu C, Romero-Severson E, Hengartner N, Ke R. Early Release - High Contagiousness and Rapid Spread of Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 - Volume 26, Number 7—July 2020 - *Emerg Infect Dis.* 2020;26(7):1470-1477. <https://dx.doi.org/10.3201/eid2607.200282>
- Sethuraman N, Jeremiah SS, Ryo A. Interpreting diagnostic tests for SARS-CoV-2. *JAMA.* 2020;323(22):2249-2251. DOI: 10.1001/jama.2020.8259.
- Shen KL, Yang YH, Jiang RM, Wang TY, Zhao DC, Jiang Y, et al., China National Clinical Research Center for Respiratory Diseases; National Center for Children's Health, Beijing, China; Group of Respiriology, Chinese Pediatric Society, Chinese Medical Association; Chinese Medical Doctor Association Committee on Respiriology Pediatrics; China Medicine Education Association Committee on Pediatrics; Chinese Research Hospital Association Committee on Pediatrics; China Non-government Medical Institutions Association Committee on Pediatrics; China Association of Traditional Chinese Medicine, Committee on Children's Health and Medicine Research; China News of Drug Information Association, Committee on Children's Safety Medication; Global Pediatric Pulmonology Alliance. Updated diagnosis, treatment and prevention of COVID-19 in children: experts' consensus statement (condensed version of the second edition). *World J Pediatr.* 2020;16(3):232-239. DOI: 10.1007/s12519-020-00362-4
- Shi H, Han X, Jiang N, Cao Y, Alwalid O, Gu J, et al. Radiological findings from 81 patients with COVID-19 pneumonia in Wuhan, China: a descriptive study. *Lancet Infect Dis.* 2020;20(4):425-434. DOI: 10.1016/S1473-3099(20)30086-4
- Song Z, Xu Y, Bao L, Zhang L, Yu P, Qu Y et al. From SARS to MERS, thrusting coronaviruses into the spotlight. *Viruses.* 2019; 11(1): 59. DOI: 10.3390/v11010059.
- Su S, Wong G, Shi W, Liu J, Lai ACK, Zhou J et al. Epidemiology, genetic recombination, and pathogenesis of coronaviruses. *Trends Microbiol.* 2016; 24(6): 490-502. DOI: 10.1016/j.tim.2016.03.003.

- Terpos E, Ntanasis-Stathopoulos I, Elalamy I, Kastritis E, Sergentanis TN, Politou M, et al. Hematological findings and complications of COVID-19. *Am J Hematol.* 2020;95(7):834-847. DOI: 10.1002/ajh.25829
- Wang D, Hu B, Hu C, Zhu F, Liu X, Zhang J, et al. Clinical characteristics of 138 hospitalized patients with 2019 novel Coronavirus-infected pneumonia in Wuhan, China. *JAMA.* 2020;323(11):1061-1069. DOI: 10.1001/jama.2020.1585.
- Wang L. C-reactive protein levels in the early stage of COVID-19. *Med Mal Infect.* 2020;50(4):332-334. DOI: 10.1016/j.medmal.2020.03.007.
- Wang W, Xu Y, Gao R, Lu R, Han K, Wu G, et al. Detection of SARS-CoV-2 in different types of clinical specimens. *JAMA.* 2020;323(18):1843-1844. DOI: 10.1001/jama.2020.3786.
- Wiersinga WJ, Rhodes A, Cheng AC, Peacock SJ, Prescott HC. Pathophysiology, transmission, diagnosis, and treatment of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): A review. *JAMA.* 2020;324(8):782-793. DOI: 10.1001/jama.2020.12839.
- World Health Organization. (1) COVID-19 situation reports 1. (fecha de acceso 18 de noviembre de 2020) Disponible en https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4
- World Health Organization. (2) Timeline - COVID-19 (fecha de acceso 18 de noviembre de 2020) Disponible en <https://www.who.int/news-room/detail/08-04-2020-who-timeline---covid-19>
- World Health Organization (3) | IHR Procedures concerning public health emergencies of international concern (PHEIC) (fecha de acceso 18 de noviembre de 2020) Disponible en <http://www.who.int/ihr/procedures/pheic/en/>
- World Health Organization (4) Weekly epidemiological update - 17 November 2020 (fecha de acceso 20 de noviembre de 2020) Disponible en <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update---17-november-2020>
- World Health Organization (5). WHO website. Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public. Updated November 23, 2020. [Fecha de acceso: noviembre 25 2020] Disponible en <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>
- Wu Z, McGoogan JM. Characteristics of and important lessons from the coronavirus disease 2019 (COVID-19) outbreak in China: summary of a report of 72 314 cases from the Chinese Center for Disease Control and Prevention. *JAMA.* 2020;323(13):1239-42.
- Zhou F, Yu T, Du R, Fan G, Liu Y, Liu Z, et al. Clinical course and risk factors for mortality of adult inpatients with COVID-19 in Wuhan, China: a retrospective cohort study. *Lancet.* 2020;395(10229):1054-1062. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30566-3. Erratum in: *Lancet.* 2020 Mar 28;395(10229):1038.
- Zumla A, Chan JFW, Azhar EI, Hui DSC, Yuen KY. Coronaviruses-drug discovery and therapeutic options. *Nat Rev Drug Discov.* 2016; 15(5): 327-347. DOI: 10.1038/nrd.2015.37.

Acciones de respuesta ante la Covid-19 en Brasil y Colombia: ¿ayuda para quién?

Brazil and Colombia´s economic responses to COVID-19

Karen V Marriner¹

Laura S Becerra²

Fecha de recepción: 27/10/2020 - Fecha de aceptación: 01/12/2020

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.4240>

Resumen

Este trabajo de investigación se centra en el análisis de las medidas económicas implementadas ante la actual crisis ocasionada por la pandemia por la enfermedad de la COVID-19. Concretamente en los casos de Colombia y Brasil, los países latinoamericanos que más medidas económicas implementaron en el primer semestre del 2020. En este artículo se explorarán las diferencias, semejanzas y los resultados que han tenido estas medidas, con el objetivo de analizar y discutir la orientación de las medidas económicas y de identificar ¿Qué actores/sectores se han visto beneficiados en mayor medida con la implementación de las acciones económicas? Si bien la posición de los Gobiernos de Brasil y Colombia difieren frente a la forma de afrontar la pandemia por la enfermedad de la COVID-19, en ambos casos se ha identificado que las ayudas o bien han estado dirigidas a los grandes gremios o sistemáticamente se han orientado al beneficio de un grupo minoritario, priorizando al empresariado tradicional y evidenciando que aún en esta coyuntura, las prácticas de corrupción y el aumento de la desigualdad siguen manifestándose.

1 Ma. en Estudios para el Desarrollo del International Institute of Social Studies, de la Universidad de Erasmus Rotterdam, La Haya, Países Bajos, 2018. Docente investigadora de la Universidad Externado de Colombia. karen.marriner@uexternado.edu.co Orcid 0000-0001-6612-8232

2 Estudiante de Gobierno y Relaciones Internacionales de VIII semestre de la Universidad Externado de Colombia. laura.becerra@uexternado.edu.co Orcid 0000-0002-5784-3178

Palabras clave: *respuesta económica, Colombia, Brasil, COVID-19, reactivación, élites.*

Abstract

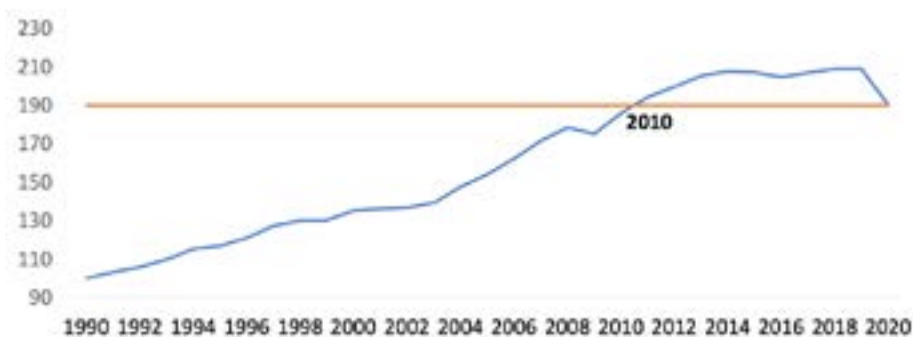
This article analyses the economic measures that have been implemented as a response to the COVID-19 crisis. Latin America and the Caribbean have been hit particularly hard, with an expected contraction of 9.3 percent this year—its largest recession on record. The policy response in the region has been different in every country, however, the monetary and fiscal measures are a priority. In this scenario, this document explores the measures implemented by Colombia and Brazil, in order to identify Which actors/sector have been the most benefited?

Keywords: *Economic responses, Colombia, Brasil, COVID-19, reactivation, elites.*

1. Introducción

Al igual que el resto del mundo, la economía latinoamericana enfrenta uno de los choques más fuertes debido a la actual pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). El crecimiento para este año en la región, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se proyectaba en una senda de bajo crecimiento, con una expansión estimada del producto interno bruto (PIB) de 1,4% (CEPAL, 2019). Sin embargo, finalizando el primer semestre del año el panorama supera cualquiera de las expectativas pesimistas. La misma entidad proyecta una contracción de la actividad económica hasta del 5,3 %, la peor que la región ha sufrido desde el siglo anterior. En cuanto al PIB *per cápita* se señala una década perdida pues se estima volver a los niveles alcanzados en el 2010.

Figura 1. Evolución PIB per cápita en América Latina



Fuente: CEPAL, 2020a

Bajo ese contexto, los Gobiernos nacionales han debido cambiar de prioridades para hacer frente a la coyuntura actual: “La pandemia ha obligado a todos los actores a redefinir sus planes y reencausar los recursos disponibles para poner en el centro de su accionar no solo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es decir avanzar hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental sin dejar a nadie atrás, sino también las respuestas a la crisis sanitaria, económica y social” (CEPAL, 2020a, p. 13)

Algunas de las estrategias implementadas se han focalizado en establecer medidas de apoyo económico para reactivar la economía y evitar profundizar aún más la crisis. En ese sentido, el objetivo de este trabajo es analizar y discutir la orientación de las medidas económicas implementadas en el marco de la actual crisis, con el ánimo de identificar qué actores se han visto beneficiados. Para esto, el análisis se centrará en los países suramericanos que han impulsado más acciones de apoyo económico, a saber: Brasil y Colombia.

El documento se divide en 5 partes incluyendo la presente introducción. En primer lugar, se presentará el contexto y los impactos que la pandemia por la COVID-19 han causado en la región latinoamericana. La sección 2 describe las nuevas incertidumbres que ha traído la pandemia. Luego, las secciones 3 y 4 analizarán las medidas económicas implementadas en Colombia y en Brasil, respectivamente, con el ánimo de identificar cuáles han sido los beneficios. Finalmente, la sección 5 presentará las consideraciones finales.

2. Covid-19 y nuevas incertidumbres

En un escenario de incertidumbre como el que trajo la pandemia por la enfermedad de la COVID-19 se tiene como certeza que ningún país de América Latina estaba preparado para afrontar los efectos de una crisis sanitaria con repercusiones en el ámbito económico, social y político, de la envergadura como las que se han presentado. La COVID-19 ha profundizado las ya conocidas deficiencias de los países latinoamericanos. La desigualdad continua y creciente ya estaba presente en casi todos los países y se ha visto como los vulnerables son los que han afrontado mayores consecuencias: las personas que dependen de la economía informal, las mujeres, las personas con discapacidad, los refugiados y desplazados, y los que padecen estigmatización. El virus ha mostrado la vulnerabilidad de ciertos grupos pues los riesgos por mayor exposición varían de acuerdo con las condiciones económicas, principalmente. Según el PNUD (PNUD, 2020), el mayor riesgo lo asumen las personas que actualmente viven en la pobreza. A pesar de los recientes avances en su reducción, alrededor de una de cada cuatro personas todavía vive en situación de pobreza multidimensional o es vulnerable a ella, y más del 40 por ciento de la población mundial carece de protección social alguna. La tabla 1 muestra las proyecciones de pobreza para los países latinoamericanos. Se resalta que la pobreza aumentará de 186 a 231 millones de personas, y 96 millones de personas estarán en condiciones de pobreza extrema. Los incrementos más representativos se presentarán en Argentina, Perú, Brasil y El Salvador.

Tabla 1. América Latina: proyección de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en 2020

	Pobreza Extrema			Pobreza		
	2019 b/	2020 c/	Incremento en puntos porcentuales	2019 b/	2020 c/	Incremento en puntos porcentuales
Argentina a/	3.8	6.9	3.1	26.7	37.5	10.8
Bolivia	14.3	16.8	2.5	32.3	36.1	3.8
Brasil	5.5	9.8	4.3	19.2	26.9	7.7
Chile	1.4	3.4	2.0	9.8	15.5	5.7
Colombia	10.3	14.3	4.0	29.0	34.1	5.1
Costa Rica	3.4	5.1	1.7	16.5	20.5	4.0
Ecuador	7.6	12.7	5.1	25.7	32.7	7.0
El Salvador	7.4	11.9	4.5	33.7	40.2	6.5
Guatemala	19.8	22.7	2.9	48.6	51.6	3.0
Honduras	18.7	22.2	3.5	54.8	59.0	4.2
México	11.1	17.4	6.3	41.9	49.5	7.6
Nicaragua	18.0	22.8	4.8	47.1	52.7	5.6
Panamá	6.5	8.5	2.0	14.6	17.5	2.9
Paraguay	6.2	6.6	0.4	19.4	20.9	1.5
Perú	3.7	7.6	3.9	16.5	25.8	9.3
República Dominicana	4.5	6.7	2.2	20.3	24.7	4.4
Uruguay	0.1	0.3	0.2	2.9	5.3	2.4

Fuente: Cepal, 2020a

En ese contexto, los Gobiernos han tenido que definir varias estrategias para enfrentar la crisis. Estas medidas van desde la imposición de cuarentenas y restricciones a la movilidad, hasta el cierre de fronteras y aeropuertos. Muchos han señalado la pandemia como una oportunidad en la que “los gobernantes ya proclives al autoritarismo tienen la oportunidad de reducir libertades y afianzarse bajo la máscara de la urgencia” (Revista Semana, 2020), e incluso implementar políticas que en otros contextos hubieran presentado gran resistencia en su implementación. Esta situación se ha relacionado con la “doctrina del shock” y el “capitalismo catástrofe”, términos que se refieren a cómo ciertos grupos emergen y se benefician de las crisis y las medidas adoptadas en esas coyunturas. “La doctrina del shock es la estrategia política que consiste en emplear las crisis a gran escala para hacer avanzar políticas que profundicen sistemáticamente las desigualdades, enriqueciendo a las élites y debilitando a los demás”(Klein, 2008, p. 26).

La pandemia causada por la COVID-19 se ha presentado como una oportunidad de poner en práctica la doctrina del shock. Más aún cuando, dada la emergencia que presenta la coyuntura, los gobiernos pueden “acelerar la aprobación de las leyes coordinando con el presidente, quien las presenta con “carácter

de urgencia” al Congreso, además de implementar las leyes de acuerdo con un cierto criterio que favorece a las élites económicas al priorizar las grandes inversiones”(Durand, 2016, p. 28).

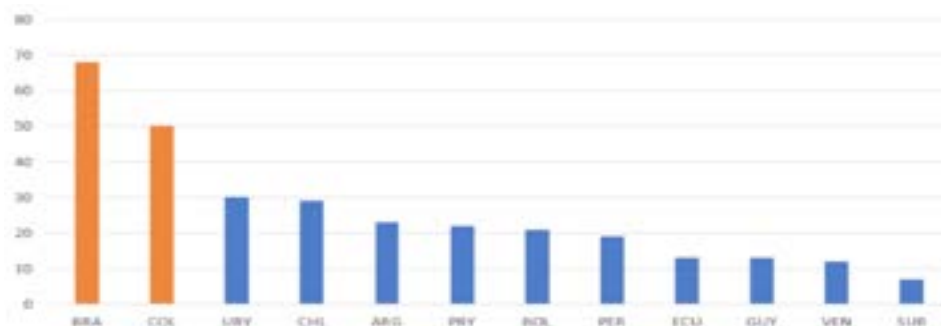
Los temas medio ambientales constituyen uno de los grandes ejemplos de los retos y dilemas que han profundizado la crisis por la pandemia. Para ilustrar, “las industrias más contaminantes alrededor del mundo están usando la pandemia para ganar billones de dólares a través de las “ayudas” que han terminado por debilitar y retrasar la protección a los recursos del medio ambiente” (Carrington, 2020). Así pues, se han presentado varios cuestionamientos sobre qué debe primar: ¿los años de esfuerzos por consolidar la protección ambiental y aprovechar esta oportunidad para avanzar hacia la agenda 2030, o privilegiar y apoyar sectores tradicionalmente contaminantes para evitar una mayor crisis económica? De igual forma, las medidas implementadas por diferentes países llevan implícitas decisiones en donde se deben priorizar ciertos intereses sobre otros; por ejemplo: ¿recuperar la economía con la reactivación de la vida “normal” o continuar con políticas restrictivas para evitar el contagio?, ¿apoyar a los grandes empresarios o a los pequeños productores? O simplemente no intervenir.

Dentro de América Latina se han identificado diferentes formas de enfrentar y asumir pandemia. Por ejemplo, mientras que la mayoría de los países hace pública la información sobre los contagios y casos, hay países que han decidido limitar el acceso a la información. Algunos de los casos más notorios de ello son El Salvador y México, cuyos gobiernos tomaron la decisión de suspender los procedimientos para solicitud de información hecha en el marco de leyes de acceso de información pública, citando la urgencia de la respuesta a la pandemia. Además, es relevante señalar las diferentes condiciones en las que se ha enfrentado la crisis: “muchos ejecutivos poseen un escaso liderazgo social (Chile), afrontan una nueva crisis económica de enorme magnitud (Argentina), se encuentran en el tramo final de sus mandatos (Perú y Ecuador), se enfrentan a una campaña electoral muy polarizada (Bolivia) o cuentan con unas administraciones públicas muy débiles (la mayoría de Centroamérica y el Caribe) o están sumidos en un fuerte deterioro institucional y económico (Nicaragua y Venezuela) o son Estados fallidos (Haití)” (Real Instituto Elcano, 2020).

3. Medidas económicas implementadas en Colombia y Brasil

Los impactos económicos no se hicieron esperar y los gobiernos se han visto obligados a establecer medidas que impidieran profundizar aún más las consecuencias de la crisis. La figura 2 muestra el número de medidas implementadas por país, en donde se destaca que Brasil y Colombia han reaccionado de forma activa priorizando la intervención a través de acciones económicas, mientras que países como Ecuador, Venezuela, Guyana y Surinam, apenas han implementado algunas medidas.

Figura 2. Número total de acciones económicas implementadas por país 2020-I³



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL, 2020b

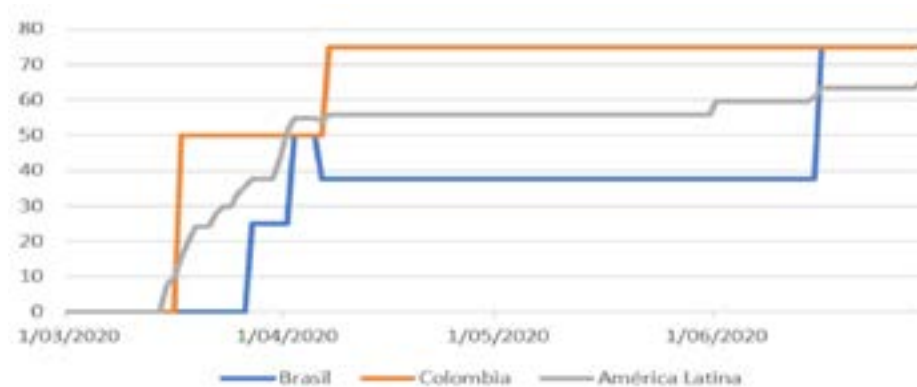
Asimismo, de acuerdo con el *Government Response Tracker* de la Universidad de Oxford, estos dos países presentan un índice de medidas económicas⁴ que supera el promedio de los países latinoamericanos. Se puede ver que, en el caso de Colombia, desde abril este país ha presentado el mayor índice de apoyo de la región. Por su parte, Brasil comenzó a subir en el índice solo a partir de junio, pero alcanzando el nivel de Colombia rápidamente. En este punto es relevante señalar que, aunque ambos países presentan niveles similares en cuanto al número de medidas, la posición de cada uno ha sido diferente, pues mientras que el presidente Bolsonaro es reconocido como uno

³ La información presentada corresponde al primer semestre de 2020. Fecha de corte: 30 de junio de 2020

⁴ El índice de *economic measures* es un indicador que mide: el apoyo al ingreso, medidas de alivio en deuda para los hogares, medidas fiscales y apoyo a otros países.

de los líderes más escépticos sobre la gravedad de la pandemia, el presidente colombiano ha tenido una actitud proactiva frente a la COVID-19.

Figura 3. Economic Index, Brasil y Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos de la University of Oxford, 2020

Sin embargo, aún con las medidas implementadas, las predicciones económicas no mejoran. En el caso colombiano, el Dane informó que el desempleo de Colombia en julio de 2020 fue de 20,2 %, cifra superior en casi 10 puntos porcentuales al 10,7 % registrado en el mismo mes del 2019. Asimismo, las condiciones en Brasil son preocupantes, la tasa de desempleo subió a 13,8 % en el trimestre mayo-julio, un récord desde el inicio de la serie histórica en 2012.

Bajo ese contexto, la respuesta de los países de la región se ha enfocado en medidas como el suministro de liquidez, la flexibilización de los requisitos de reserva para los bancos, reducciones en las tasas de interés, el establecimiento de líneas de crédito, intervención en el mercado cambiario, entre otros. Muchos países han anunciado paquetes de estímulo fiscal que incluyen asistencia social, apoyo para pequeñas empresas, fondos adicionales para el sector de la salud, la postergación de los vencimientos de impuestos y la suspensión de pagos de préstamos y servicios públicos. En esta sección se revisarán las acciones económicas que tanto Brasil como Colombia han implementado.

3.1. Colombia

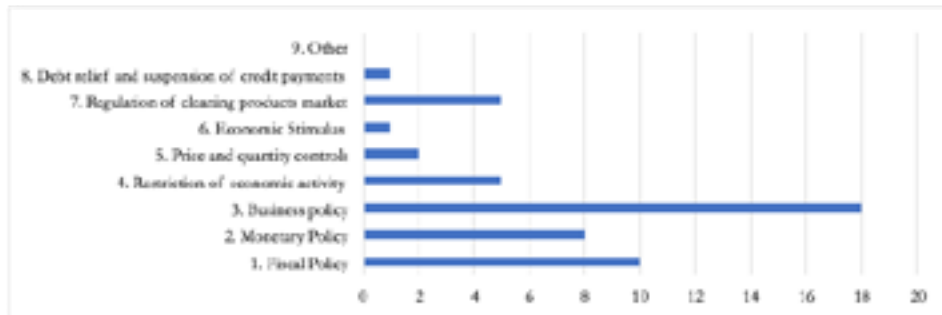
Según las perspectivas de crecimiento para el 2020, Colombia se iba a mantener como uno de los países con mayor crecimiento de la región. Sin embargo, finalizado el primer semestre del año, las condiciones socioeconómicas del país son preocupantes. En los escenarios más pesimistas se estima una caída de la economía hasta del -7,9 %. Además, el desempleo sobrepasó el 20 % y se ha enunciado que podría aumentar al 21,5 % (Mejía, 2020). Esto significa que podría haber dos millones y medio de nuevos desempleados. Asimismo, la Superintendencia de Sociedades presentó un balance de las solicitudes de insolvencia que se han radicado durante la emergencia por el coronavirus y que se espera que en los próximos meses se presenten picos de solicitudes como consecuencia de la crisis.

Así mismo, teniendo en cuenta que un "47 % de los trabajadores está en la informalidad, que tan solo dos de cada diez hogares cuentan con ahorros para cubrir un imprevisto, y que el sistema laboral está especialmente precarizado, lo que afecta incluso a profesionales con un alto nivel de formación y al personal sanitario", las acciones económicas que se implementen son de vital importancia para mantener a flote no solo la economía del país sino las vidas de los colombianos.

El primer caso de Colombia se registró el 6 de marzo de 2020 y una semana después comenzaron a tomarse acciones por parte del Gobierno nacional. Según el Observatorio COVID-19 de la CEPAL, Colombia ha implementado 50 acciones de alivio económico⁵ (corte a 30 de junio de 2020). La figura 4 presenta el número de medidas clasificadas de acuerdo con el propósito. Como se puede observar, en el caso colombiano la mayoría de las medidas son del tipo política empresarial, política monetaria y política fiscal.

⁵ En total se han implementado 112 acciones en temas como educación, género, protección social, medidas laborales, etc. Empero, como se denota, casi la mitad de las acciones han sido de corte económico.

Figura 4. Medidas económicas implementadas por Colombia 2020-I



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL, 2020b

En términos de política fiscal, tanto el Gobierno nacional como los gobiernos locales expandieron los plazos para pagar las obligaciones tributarias. Asimismo, se cambió el calendario para la declaración y pago de impuesto sobre la renta y complementarios para grandes contribuyentes, la sobretasa de las entidades financieras, la declaración de activos en el exterior, el impuesto al consumo y el impuesto sobre las ventas (IVA). Frente a este último, el Gobierno anunció que se realizarían 3 días sin IVA: “Es el nacimiento oficial de esos tres días sin IVA, que están siendo pensados para el 19 de junio, 3 julio y 19 de julio y, por supuesto, se busca que tengamos la adquisición de esos bienes, ya sea por vía electrónica o vía presencial” (Presidencia de la República de Colombia, 2020).

Al analizar los días sin IVA con mayor detalle, y de paso rectificar si cumplieron su objetivo de recuperar la demanda y la economía del país (Presidencia de la República de Colombia, 2020c), se puede decir que fueron más los costos asumidos por el Gobierno y los ciudadanos que las ganancias arrojadas por estas medidas. En un primer plano, la reactivación pareció haber sido un éxito, pues las ventas del comercio mostraron un crecimiento del 158 % y se superaron los \$5 billones en ventas, de los cuales los bienes de entretenimiento y electrodomésticos, equipos y aparatos de sonido y video, artículos deportivos y productos textiles y calzado, fueron los más adquiridos por los colombianos (Presidencia de la República de Colombia, 2020b). Además de los beneficios de las ganancias que recibieron los comerciantes por las ventas, se esperaba que el sector manufacturero también tuviera beneficios con la medida pues las compras ayudarían a

mover los inventarios de las empresas comerciales y, de esta manera, las fábricas deberían producir más bienes (Galán, 2020). No obstante, el efecto no fue el esperado. Para el mes de agosto, el Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE)⁶ cayó -1,19 % respecto a julio, en el que el sector secundario presentó una reducción del -12,2 %, principalmente por la desaceleración de la manufactura (DANE, 2020b; Portafolio, 2020a). Por otra parte, el súbito aumento de las ventas de electrodomésticos y bienes tecnológicos pueden explicar el aumento del déficit de la balanza comercial en un 52 %, llegando a ser de -901,5 millones de dólares en julio y -827,9 millones de dólares en agosto (DANE, 2020a). Con este panorama es claro que si bien los comerciantes, especialmente de las grandes superficies, lograron reactivar su actividad económica, el beneficio no impactó la industria colombiana sino la industria extranjera a costa del gasto público de aproximadamente \$400 000 millones de pesos (Morales, 2020), lo que terminó estimulando muy poco a la producción doméstica.

Frente a las acciones en materia de política monetaria, se han bajado las tasas de interés en tres ocasiones. En total, la disminución ha sido de 4,25 % a 2,75 %. De hecho, ha sido tal el esfuerzo del Banco de la República (BanRep) por reactivar la economía, que en septiembre se bajó la tasa a 1,75 %, el nivel más bajo en la historia de Colombia (La República, 2020). Efectivamente, las tasas de interés se redujeron respecto al 2019, pero esta reducción fue más amplia para las empresas que para las personas. De acuerdo con datos de la Superintendencia Financiera, la variación de las tasas entre el 6 de marzo y el 9 de octubre del 2020, para las empresas fue del -353 %, mientras que para las personas fue de -195 % en el caso de la modalidad de crédito a través de tarjeta, y en el caso de las microempresas, las tasas para microcréditos tuvieron una variación del 212 % (Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), 2020). Sistemáticamente, era de esperar que el primer beneficiario de la acción implementada por el Banco Central fueran las empresas, pues estas manejan los créditos de muy corto plazo y que por el riesgo que supone desmejorar la calidad de la cartera de las entidades financieras, estas subieran los intereses en lugar de bajarlos (Portafolio, 2020b). Con estas facilidades para las empresas, la eficiencia de la asignación de

⁶ El ISE calcula el comportamiento de múltiples actividades económicas, tales como minería, actividades agropecuarias, industriales, de servicios, entre otras.

recursos por la que propende el sistema financiero empieza a verse perjudicada al igual que la transmisión de la política monetaria, teniendo en cuenta que “el acceso y la utilización efectiva de los productos financieros son un vehículo eficiente para suavizar el ingreso y los ciclos del consumo” tanto de los hogares como de las empresas (Cano *et al.*, 2014).

Asimismo, otra de las medidas de política monetaria que destacan tiene que ver con la suspensión de compra de bonos del tesoro y a la compra de 8 billones de pesos en TES y 2 mil millones de dólares para la reserva. Se realizaron operaciones de venta de divisas a futuro y de *swaps*, con el fin de dar liquidez a la economía. También se creó el Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME), la transferencia de los dividendos de las empresas públicas al Fondo Nacional de Garantías y el decreto de un aporte por parte de los empleados públicos y contratistas que ganan entre 10 y 15 millones de pesos (más o menos 2 360 euros) aportarán el 10 % y los que devengan más de 15 millones de pesos contribuirán con el 15 %. En general, estos recursos públicos canalizados tienen como objetivo “atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados por la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento” (Decreto 444, 2020), lo que se propone realizar a través del pago de costos generados por contratos en pro del objetivo, la realización de operaciones de apoyo de liquidez al sector financiero, proveer financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollan actividades de interés nacional, entre otras. Para lograr lo propuesto, el Gobierno nacional logró sumar un total de \$25,5 billones de pesos (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2020).

Si bien la inversión de recursos ha sido notable y han ayudado a disminuir los efectos socioeconómicos de la pandemia, la administración de estos recursos no ha sido transparente del todo. Para comenzar, entre el periodo de marzo a julio se recibieron 72 reportes de irregularidades en el manejo de los recursos en el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de la ONG Transparencia Internacional en Colombia, de los que más de la mitad corresponden a irregularidades en la contratación, 7 casos corresponden al mal manejo y desvío de recursos en la entrega de productos contratados, como mercados, y 7 casos

están relacionados con el uso indebido de apoyos económicos (Transparencia Internacional, 2020b, 2020a). También se recibieron reportes por irregularidades por sobrecostos, favorecimiento de los intereses políticos, entre otros. Una de las tantas irregularidades identificadas fue la adjudicación de contratos a 331 personas jurídicas y naturales que financiaron campañas políticas en 2019, contratos cuyos valores superan, aproximadamente, 8 veces los aportes hechos en campaña.

Asimismo, el reporte realizado por la Alianza “Ciudadanía Activa con los ojos puestos en los recursos de la COVID-19” revela que, al analizar los contratos realizados por contratación directa bajo la causal de urgencia manifiesta, algunos contratistas no cumplían con las condiciones básicas para ser idóneos, como no contar con experiencia o presentar incongruencias entre el objeto social de la empresa y el objeto del contrato. (Transparencia Internacional, 2020a). Paralelamente, la falta de claridad sobre el gasto también se deriva tanto de la carencia de un sistema transparente y público que exponga de manera detallada y clara la inversión de los recursos como de un plan de gastos detallado, exigido por la Ley de transparencia (Ley 1712 de 2014), en los que se desglose la fuente y la destinación de los recursos (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2020). Esta pandemia ha demostrado que por más que el Congreso limite la función pública para evitar los actos de corrupción, esto no es suficiente para romper con las estructuras Estado-Empresarios que están presentes en los territorios; de acuerdo con un estudio realizado por Gallego, Prem y Vargas (Gallego, Prem and Vargas, 2020), en el cual se analizaron casi 360 000 contratos realizados en el primer semestre del año a causa de la emergencia sanitaria, pudieron evidenciar que en los municipios con menor capacidad institucional y menor transparencia, se incrementaron el número y el valor de los contratos con irregularidades procedimentales.

Bajo ese marco, se pueden identificar las estrechas relaciones entre los administradores del gasto y los empresarios que han financiado sus puestos; una vez más, el capitalismo clientelista se aprovecha de las carencias sociales y de la desigualdad para comenzar a definir el destino político del país bajos los intereses de unos grupos específicos. Aunque esta premisa no es una novedad, sí vale la pena subrayar que la corrupción en este contexto ha

resultado ser un mal más grave que el coronavirus (Ávila, 2020), pues la recuperación económica y social se está viendo rezagada y distorsionada por el saqueo de los recursos públicos.

En cuanto a las medidas de política empresarial, resaltan la creación de nuevas líneas de crédito, generales y específicas para el sector turismo y agricultura. Además, se estableció una inversión en el sector de aviación por 71 214 millones de pesos. Ampliación de créditos condonables ligados al compromiso de no realizar despedidos de nómina; reestructuración de deudas y establecimiento de tarifas diferenciales para las pequeñas y medianas empresas para que puedan obtener préstamos y otras ayudas financieras. En este punto es necesario destacar que, en lo corrido del periodo de aislamiento, se han efectuado 143 555 567 operaciones de créditos desembolsados, por un valor total de \$174,95 billones, monto del cual, \$111,81 billones de pesos se han desembolsado a las empresas, lo que contrasta con el monto desembolsado a las microempresas que fue de \$2.28 billones (Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), 2020), siendo una cifra 20 veces menor a lo que fue concedido en créditos para personas naturales en tarjetas de crédito y otros consumos. Como se mencionó anteriormente, una de las grandes preocupaciones de los bancos al conceder préstamos era el alto riesgo que este implica, por lo que el Gobierno nacional decidió capitalizar el Fondo Nacional de Garantías, el cual tiene como objetivo facilitar la obtención de créditos por parte de pequeñas y medianas empresas (pymes) por medio de la garantía de que si el prestatario no logra pagar su crédito, el Gobierno paga entre el 50 % y el 90 % del crédito (Presidencia de la República de Colombia, 2020a). Como resultados, la Superintendencia Financiera reportó que, al 11 de octubre, se habían negado 48 714 solicitudes por un valor de \$5,6 billones, de las cuales 48 669 solicitudes hechas por pymes, microempresas y trabajadores independientes fueron rechazadas, lo que configuró un promedio de tasa de aprobación de créditos del 77.32 % para las pymes, lo que contrasta con el promedio de tasa de aprobación para grandes empresas que fue del 87,23 %. Efectivamente, como lo mencionó el presidente Duque, para la microempresa queda mucho por hacer desde las entidades financieras, quienes ya señalaron que deberán aumentar tasas de interés o reducir los préstamos a las empresas por la aversión al riesgo (Presidencia de la República de Colombia,

2020d). No obstante, esta estrategia del Gobierno deja entrever que ni siquiera el riesgo para una entidad bancaria disminuye en un préstamo, aunque el Gobierno nacional dé garantías.

La reapertura de la economía después de la cuarentena total y obligatoria impuesta por el Gobierno nacional se ha venido dando por sectores. Los primeros sectores en retomar labores fueron el sector de la construcción y la industria manufacturera. Una de las medidas más destacadas fue la decisión de asumir las nóminas de las pymes por tres meses. Además, debe rescatarse el Programa de Ingreso Solidario Único (PIS), el cual da una ayuda de 160 000 pesos (40 euros) a 3 millones de familias identificadas a partir de los datos del SISBEN. Los programas de ayuda a las familias más necesitadas cubren a unos 6 millones de familias, pero los datos indican que las familias vulnerables podrían llegar a los 10 millones. Aunque fue un programa diseñado y puesto en marcha en tiempo récord, las fallas del PIS podrían estar causando la exclusión de estos beneficios a poblaciones tan vulnerables como madres cabezas de hogar, según relata DeJusticia (DeJusticia, 2020), ya que los criterios para escoger a los beneficiarios no son claros. En cifras, aproximadamente un millón de familias podrían dejar de percibir este subsidio del gobierno.

Mientras tanto, la mayoría de las medidas benefician a las grandes empresas que cumplen los requisitos para acceder a las líneas de crédito. Esto fue evidente con la línea de crédito destinada para el sector agropecuario, la cual tenía como objetivo ayudar al mediano y pequeño empresario y al campesino de a pie, pero según la Contraloría de esos \$226 mil millones en créditos, el 94 % fue para grandes empresarios, 4 % para medianos y tan solo 2 % para los verdaderos campesinos:

“(Los recursos) se colocan sin controlar la afectación por la emergencia y su destinación, de tal manera que no surte efecto lo dispuesto por la CNCA, que estableció que los grandes clientes no pueden acceder a la línea para comercialización (...) A la fecha la línea no les está llegando a los productores agropecuarios, sino a grandes agroindustriales, comercializadores y prestadores de servicios (...) Otro elemento del desequilibrio relacionado con la destinación de estos recursos se refleja en el hecho de que Bogotá concentra

el 35.6 % de las colocaciones de emergencia, mientras que solo el 24 % de municipios han tenido acceso al crédito” (Contraloría General de la República, 2020)

Además, cuando se revisa quiénes son los beneficiados de estos créditos (ver tabla 2), se evidencia que los grandes grupos empresariales y las empresas pertenecientes a las familias más poderosas económicamente son los grandes beneficiados, por ejemplo, Ingenio Providencia e Ingenio del Cauca, son empresas que pertenecen a la Organización Ardila Lulle, uno de los principales conglomerados empresariales de Colombia y de América Latina. También se destacan las empresas del grupo Avidesa pues hacen parte de las 120 empresas más grandes del país y el conglomerado Alimentos Polar.

Tabla 2 Asignación línea de crédito Finagro – Principales beneficiarios

AVIDESA MAC POLLO	Grande productor	10 000 000 000
ORF. SA	Grande productor	10 000 000 000
AVIDESA DE OCCIDENTE	Grande productor	10 000 000 000
ITALCOL SA	Grande productor	8 100 000 000
ALIMENTOS POLAR	Grande productor	6 519 878 102
PROMOTORA DE CAFÉ COLOMBIA	Grande productor	5 000 000 000
PAPELES NACIONALES	Grande productor	5 000 000 000
AGROINDUSTRIAL MOLINO SONORA	Grande productor	4 300 000 000
FEDEARROZ	Grande productor	4 000 000 000
JOLI FOOD	Grande productor	2 875 000 000
INGENIO PROVIDENCIA	Grande productor	2 500 000 000
INVERSIONES JV	Grande productor	2 380 000 000
INGENIO DEL CAUCA	Grande productor	2 250 000 000
IMPOCOMA	Grande productor	2 250 000 000

Fuente: Elaboración propia con datos de El Tiempo, 2020

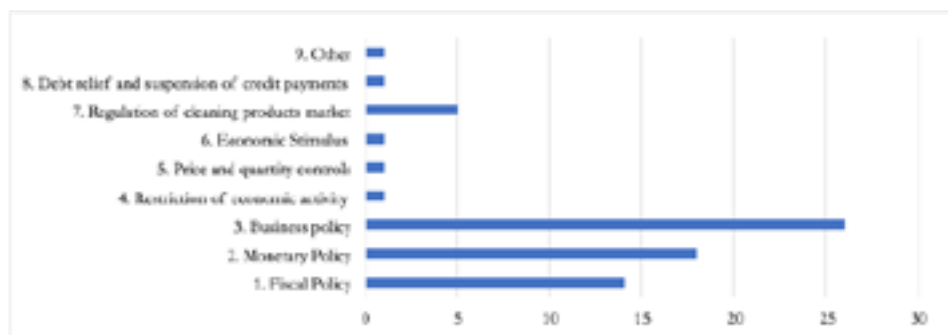
3.2. Brasil

La CEPAL preveía un crecimiento por encima del 1,5 % para Brasil en el 2020. Empero, con la actual crisis sanitaria y “de acuerdo con una previsión reciente de Société Générale, la contracción de la economía brasilera será del 7,4 % y la deuda representará el 100 % del producto interno bruto en 2022” (Hernández, 2020). Si bien,

las medidas implementadas por la Administración Bolsonaro son mucho más laxas, en términos de aislamiento pues no se ha hecho una cuarentena obligatoria, sino que se han implementado medidas de aislamiento leve, las consecuencias' a nivel económico por la pandemia por COVID-19, son preocupantes. "La combinación de inestabilidad política y catástrofe sanitaria amenaza con volverse explosiva para una economía tambaleante. Los indicadores y proyecciones sugieren que esta será la peor recesión que haya vivido Brasil" (Deutsche Welle (DW), 2020).

Bajo ese contexto, según el Observatorio COVID-19 de la CEPAL, Brasil ha implementado 68 acciones de alivio económico⁷, con corte a 30 de junio de 2020. La figura 5 presenta el número de medidas clasificadas de acuerdo con el propósito. Como se puede observar, al igual que en el caso colombiano, la mayoría de las medidas son del tipo política empresarial, política monetaria y política fiscal. Sin embargo, es relevante señalar que mientras Colombia comenzó a implementar las medidas desde marzo después de reportar el primer caso, Brasil desde principios de febrero y aún antes de registrar su primer caso, ya estaba definiendo acciones y medidas.

Figura 5. Medidas económicas implementadas por Brasil 2020-I



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, 2020b

Frente a las acciones en política fiscal se resalta la reducción de parafiscales y contribuciones de seguridad social. "El Ministerio de Economía estima que esta medida ahorrará R\$ 2,5 billones en contribuciones de las compañías" (CEPAL, 2020b).

⁷ En total se han implementado 250 acciones en temas como educación, género, protección social, medidas laborales, etc.

También se eximieron varios productos de salud y de la industria manufacturera del pago del impuesto IPI. En lo que respecta a los gobiernos subnacionales, el Gobierno federal realizó transferencias intergubernamentales hacia los 17 estados equivalentes al 1,1 % del PIB de 2019 y complementó la medida con la interrupción del pago de la deuda de a los que estos son acreedores, lo que permitiría disponer de 12 600 millones de reales (un 0,2 % del PIB de 2019) para el fortalecimiento de la red de atención en salud a nivel local (CEPAL, 2020a). No obstante, estos recursos no fueron plenamente destinados a la atención de la pandemia, sino que fue la oportunidad para muchos funcionarios públicos para calibrar y nutrir sus redes clientelistas. Por un lado, los recursos para la administración de los hospitales padecieron de sobreprecios, irregularidades en la contratación, desvío de recursos, entre otros males, en la construcción y administración de hospitales de campaña en diferentes ciudades del país. Muchas de las empresas contratadas para esta titánica labor no tenían el capital suficiente para cumplir con la labor, como fue el caso de la empresa Hospital Serviços de Assistência Social Sem Alojamento LTDA, o ya tenían antecedentes de corrupción, como la empresa Iabas, la cual, en una década ha recibido por parte del municipio de Río de Janeiro un total de 812 millones de dólares en contratos por los que fueron encarcelados o multados sus administradores (Souza, 2020).

Otras de las medidas en materia fiscal que implementó el Gobierno de Bolsonaro se refieren al financiamiento de la infraestructura turística nacional, garantías para créditos y capitalización y crédito de la CEF para sectores agrícolas y se estableció un paquete de ayuda a las aerolíneas:

1. Aplazamiento de 6 meses de la recaudación de las tarifas de navegación aérea.
2. Aplazamiento hasta diciembre de 2020 de la recaudación de las tarifas de los concesionarios del aeropuerto sin multas.
3. Extensión por 12 meses para que las compañías reembolsen a los clientes los vuelos cancelados.

Además, el Gobierno Federal autorizó a las empresas a suspender por 60 días los contratos laborales y reducir las horas de trabajo por 90 días. Los trabajadores afectados serán cubiertos por el beneficio de auxilio de renta de emergencia. Las compañías podrán realizar compensaciones adicionales a los empleados, además de los auxilios gubernamentales. Las

compañías que se adhieran a este sistema deberán mantener a los empleados de licencia, por lo menos, el mismo tiempo una vez acabe el estado de calamidad sanitaria.

Estos paquetes de medidas fiscales reflejan que, a pesar de su nivel de endeudamiento y su resultado global, Brasil aún tiene una gran capacidad de movilizar recursos a través del mercado financiero interno (CEPAL, 2020c) Sin embargo, al igual que en caso de Colombia, las facultades excepcionales concedidas a los estados para adquirir bienes y servicios de una manera más laxa, ha configurado una ventana de oportunidad para la contratación indebida y la malversación de recursos. Según cifras de la Contraloría General Federal, se han iniciado 38 investigaciones para revisar contratos fraudulentos por más de R\$700 millones de reales, lo que equivale a 124 millones de dólares (Controladoria-Geral da União, 2020).

Las acciones referentes a política monetaria se concentran en la disminución de la tasa de interés, tanto macroeconómica, la cual alcanzó un límite histórico del 3,75 %, como de instrumentos financieros como en las tarjetas de crédito y créditos de libre inversión. Asimismo, se disminuyó el monto mínimo de reserva obligatoria para los bancos y se establecieron lineamientos para la reestructuración de deudas de empresas e individuos. En medio de la emergencia, el 7 de mayo el Congreso ratificó una enmienda constitucional para permitir al Banco Central implementar un programa de Quantitative Easing (QE), una medida de estímulo no convencional que consiste en la compra de activos de deuda pública por parte de un banco central para aumentar la oferta de dinero. Asimismo, el Banco Central flexibilizó las regulaciones sobre las *fintechs*, permitiéndoles emitir tarjetas de crédito, recibir fondos directos desde el BNDES (préstamos y transferencias) y permitir que fondos de inversión tomen posesión de estas empresas.

Las políticas empresariales, por su parte, se han dirigido a brindar apoyo financiero (préstamos y subsidios) para los sectores más afectados por la crisis; por ejemplo, se liberaron R\$ 5 billones en créditos para el sector turismo, de los cuales se espera que el 80 % se dirija a pequeños y medianos empresarios. Brasil ha impulsado varias resoluciones encaminadas a la apertura de créditos general; sin embargo, vale resaltar el Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro – PASS, anunciado

como un apoyo específico para el sector de la agroindustria azucarera. “El PASS pondrá a disposición, junto con recursos de bancos comerciales, R\$ 3 billion (R\$ 1,5 billion del BNDES)” (CEPAL, 2020b). Lo anterior es interesante cuando más allá de reconocer que esta industria emplea cerca de 1 millón de brasileros, se reconoce que “la industria azucarera está cada vez más concentrada en pocas familias, conocidas en Brasil como los barones del azúcar, y en unas cuantas compañías extranjeras, que habitualmente actúan asociadas entre sí” (GRAIN, 2009). De igual forma se establecieron acciones focalizadas al sector de transporte, aviación y minería. De hecho, se negoció un paquete de emergencia para los distribuidores de energía.

Empero, el Índice de Confianza del Empresario Industrial se situó en los 60,3 puntos este mes de marzo, lo que representa 4,4 puntos menos que febrero y la mayor caída desde junio de 2018, según el último informe elaborado por la Confederación Nacional de la Industria (CNI). Lo anterior, a pesar de la estrecha cercanía que el Gobierno de Bolsonaro tiene con los empresarios; incluso, llegó a afirmar que “la libertad es más importante que la vida, al reclamar ante la corte suprema, acompañado por empresarios del sector productivo, la flexibilización de las cuarentenas en estados y ciudades contra la pandemia y advertir sobre un colapso económico y social” (El Clarín, 2020) poniendo de relieve la importancia de priorizar las medidas para mantener a flote al sector empresarial del país.

4. Consideraciones finales

La crisis causada por la COVID-19 ha tenido impactos importantes en términos económicos. Lo anterior, sumado a la inestabilidad sociopolítica y las malas perspectivas económicas que ya se tenían antes de que llegara el coronavirus, han profundizado aún más la desigualdad estructural, pues como se mencionó anteriormente, la crisis profundiza las vulnerabilidades y desigualdades. En ese escenario, la efectividad de varios de los instrumentos y acciones que se han implementado se ha visto condicionada por la compleja situación de los países: altas tasas de informalidad, baja penetración bancaria en la economía, así como una elevada población desocupada y los ya conocidos problemas de corrupción.

Existen varios estudios en donde se señala que el desempeño y desarrollo de los países depende en gran medida de las relaciones y lazos que existen entre el sector público y el sector privado (Schneider and Wolfson, 1999, p. 2). Empero, para que existan estos resultados se requiere de reciprocidad por parte del sector empresarial para poder redistribuir los beneficios. Las relaciones con el sector privado, si bien pueden ser oportunidades, también plantean problemas frente a cómo definir las prioridades en las decisiones políticas. Así, los empresarios, grupos y asociaciones empresariales aparecen como grupos de poder con fuerte incidencia en áreas clave del Estado y las políticas públicas, con alta eficacia en la defensa de sus intereses económicos (Serna and Bottinelli, 2018, p. 10). Esto se ha visto reflejado en varias de las acciones implementadas en los casos de Brasil y Colombia pues, aunque debe resaltarse que se está haciendo un esfuerzo importante para implementar los programas de apoyo al ingreso de las familias vulnerables, también se han visto que los intereses de algunos sectores económicos priman sobre otros. Es decir, “la conformación de estructuras de poder económico y político concentradas, y la debilidad de la sociedad civil terminan configurando un sistema de captura política a pesar de la existencia de instituciones y reglas democráticas” (Durand, 2016, p. 27). Esto, sumado al poder del ejecutivo en un estado de urgencia/emergencia, facilita que se privilegien ciertos intereses. Si bien aún no podemos señalar que exista una clara captura del Estado, la priorización del sector agroindustrial azucarero y de energías en Brasil, o la distribución de las líneas de crédito en Colombia, son muestra de la gran influencia que tienen las élites en estos países para influir en la toma de decisiones y políticas.

Como se mostró en el desarrollo del documento, Brasil y Colombia han desarrollado varios programas y medidas. Empero, al analizar los recursos comprometidos, se evidencia que pese a tener el mayor número de medidas, los recursos públicos puestos a disposición son tímidos comparados con países como Chile, El Salvador y Perú (Pineda, Pessino and Rasteletti, 2020). Además, si bien la posición de los gobiernos de Brasil y Colombia difiere frente a la forma de afrontar la pandemia por la enfermedad de la COVID-19, en ambos casos se ha identificado que las ayudas o han estado dirigidas a los grandes gremios o sistemáticamente

están dirigidas al beneficio de un grupo minoritario, priorizando el empresariado tradicional y evidenciando que aún en esta coyuntura, las prácticas de corrupción y el aumento de la desigualdad siguen manifestándose.

Bibliografía

- Ávila, R. (2020) *La corrupción en Colombia, un mal más grave que el coronavirus*, Portafolio. co. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/la-corrupcion-en-colombia-un-mal-mas-grave-que-el-coronavirus-545299> (Último acceso: 26 de septiembre de 2020).
- Cano, C. G. et al. (2014) 'Inclusión financiera en Colombia', 2014, p. 50.
- Carrington, D. (2020) 'Polluter bailouts and lobbying during Covid-19 pandemic', *The Guardian*, 17 April. Disponible en: <http://www.theguardian.com/environment/2020/apr/17/polluter-bailouts-and-lobbying-during-covid-19-pandemic> (Último acceso: 13 de julio de 2020).
- CEPAL (2019) *Persiste la desaceleración generalizada en América Latina y el Caribe en 2019 y se espera un bajo crecimiento para 2020*. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/persiste-la-desaceleracion-generalizada-america-latina-caribe-2019-se-espera-un> (Último acceso: 7 de julio de 2020).
- CEPAL (2020a) *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales*. Reporte Especial Covid-19 1. Chile: CEPAL.
- CEPAL (2020b) *COVID-19, Observatorio COVID-2019 América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> (Último acceso: 14 de julio de 2020).
- CEPAL (2020c) 'Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)'. Contraloría General de la República (2020) *Contraloría alerta sobre concentración de créditos subsidiados para el agro en emergencia por Covid-19 - Boletines de Prensa - 2020 -*, Contraloría General de la República. Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-/asset_publisher/9IOzephPkrRW/content/contraloria-alerta-sobre-concentracion-de-creditos-subsidiados-para-el-agro-en-emergencia-por-covid-19?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%3A443%2Fcontraloria%2Fsala-de-prensa%2Fboletines-de-prensa%2Fboletines-de-prensa-2020%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_9IOzephPkrRW%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_UixrmF0fHuSj__column-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2 (Último acceso: 18 de julio de 2020).
- Controladoria-Geral da União (2020) *CGU monitora aplicação dos recursos federais repassados a estados e municípios*, Controladoria-Geral da União. Disponible en: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/coronavirus/cgu-monitora-aplicacao-dos-recursos-federais-repassados-a-estados-e-municipios> (Último acceso: 25 de octubre de 2020).
- DANE (2020a) *Balanza comercial*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/balanza-comercial> (Último acceso: 21 de octubre de 2020).
- DANE (2020b) *Indicadores Relevantes*. Disponible en: <https://sitios.dane.gov.co/indicadores-relevantes/> (Último acceso: 21 de octubre de 2020).
- Decreto 444 (2020) *Decreto 444 de 2020 - EVA - Función Pública*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110678> (Último acceso: 21 de octubre de 2020).

- DeJusticia (2020) 'El Programa Ingreso Solidario estaría excluyendo a mujeres en condiciones críticas de pobreza', *Dejusticia*, 22 de octubre de. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/el-programa-ingreso-solidario-estaria-excluyendo-a-mujeres-en-condiciones-criticas-de-pobreza/> (Último acceso: 25 de octubre de 2020).
- Deutsche Welle (DW) (2020) 'Brasil se encamina a la peor crisis económica de su historia | DW | 19.05.2020', *DW.COM*, 22 June. Disponible en: <https://www.dw.com/es/brasil-se-encamina-a-la-peor-tesis-econ%C3%B3mica-de-su-historia/a-53500282> (Último acceso: 18 de julio de 2020).
- Durand, F. (2016) *Cuando el poder extractivo captura El Estado*. OXFAM. Perú: OXFAM.
- El Clarín (2020) *Desde 'gripezinha' a 'la vida continúa': las frases con las que Jair Bolsonaro minimizó el coronavirus - Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/gripezinha-vida-continua-frases-jair-bolsonaro-minimizo-coronavirus_0_aVXRIiYBn.html (Último acceso: 26 de octubre de 2020).
- El Tiempo (2020) 'Fiscalía inicia inspección judicial en Finagro', *El Tiempo*, 13 May. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fiscalia-inspecciona-sede-de-finagro-por-investigacion-por-creditos-por-coronavirus-494958> (Último acceso: 18 de julio de 2020).
- Galán, J. (2020) 'DÍAS SIN IVA EN COLOMBIA: ¿CUÁL ES EL IMPACTO ECONÓMICO?', *Universidad Sergio Arboleda*, 21 May. Disponible en: <https://www.usergioarboleda.edu.co/noticias/dias-sin-iva-en-colombia-cual-es-el-verdadero-impacto-economico/> (Último acceso: 20 de octubre de 2020).
- Gallego, J. A., Prem, M. and Vargas, J. F. (2020) *Corruption in the Times of Pandemia*. SSRN Scholarly Paper ID 3600572. Rochester, NY: Social Science Research Network. DOI: 10.2139/ssrn.3600572.
- GRAIN (2009) *Brasil y los nuevos emporios azucareros*. Disponible en: <https://www.grain.org/es/article/entries/1218-brasil-y-los-nuevos-emporios-azucareros> (Último acceso: 18 de julio de 2020).
- Hernandez, M. (2020) 'Inestabilidad política y coronavirus: Brasil se encamina hacia su peor contracción económica', *France 24*, 10 May. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200510-inestabilidad-politica-coronavirus-brasil-encamina-peor-contraccion-economica> (Último acceso: 18 de julio de 2020).
- Klein, N. (2008) *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. 1st edn. Argentina: Paidós. Disponible en: <https://circulosemiotico.files.wordpress.com/2018/08/klein-naomi-teorc3ada-del-schock.pdf> (Último acceso: 13 de julio de 2020).
- La República (2020) *El Banco de la República puso la tasa más baja de la historia y está por debajo de la inflación*. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/el-banco-de-la-republica-puso-la-tasa-mas-baja-de-la-historia-y-esta-por-debajo-de-la-inflacion-3065708> (Último acceso: 28 de septiembre de 2020).
- Mejía, L. F. (2020) 'COVID-19: costos económicos en salud y en medidas de contención para Colombia'. Disponible en: <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3920> (Último acceso: 13 de julio de 2020).
- Morales, M. (2020) *Así aplicarán los 3 días sin IVA para reactivar la economía, El Tiempo*. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/iva-colombia-se-adelantan-los-tres-dias-sin-impuesto-para-reactivar-economia-496828> (Último acceso: 21 de octubre de 2020).
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2020) 'La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia'. Disponible en: https://c899837a-b1ec-41b5-9d46-3e957755d77b.filesusr.com/ugd/e33cdb_23b84879a27c43f9b641c75cbdd8bd04.pdf (Último acceso: 21 de septiembre de 2020).
- Pineda, E., Pessino, C. and Rasteletti, A. (2020) 'Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe', *Gestión fiscal*, 21 April. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/> (Último acceso: 26 de octubre de 2020).

- PNUD (2020) *Human Development Reports | United Nations Development Programme*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/> (Último acceso: 26 de octubre de 2020).
- Portafolio (2020a) *Economía colombiana registró preocupante retroceso en agosto, Portafolio.co*. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/colombiana-registro-preocupante-retroceso-en-agosto-545804> (Último acceso: 21 de octubre de 2020).
- Portafolio (2020b) *Los deudores no sienten baja de tasas de interés del Emisor*. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/los-deudores-no-sienten-baja-de-tasas-de-interes-del-emisor-541609> (Último acceso: 25 de septiembre de 2020).
- Presidencia de la República de Colombia (2020a) *Con capitalización del Fondo Nacional de Garantías, Gobierno ofrecerá \$70 billones en créditos para apoyar a distintos sectores de la economía, por coronavirus*. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Con-capitalizacion-del-Fondo-Nacional-de-Garantias-Gobierno-ofrecera-70-billones-en-creditos-para-apoyar-a-distintos-200327.aspx> (Último acceso: 25 de octubre de 2020).
- Presidencia de la República de Colombia (2020b) *En primer día sin IVA en Colombia, ventas del comercio superaron los \$5 billones: DIAN, Presidencia de la República*. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/En-primer-dia-sin-IVA-en-Colombia-ventas-del-comercio-superaron-los-5-billones-DIAN-200619.aspx> (Último acceso: 21 de octubre de 2020).
- Presidencia de la República de Colombia (2020c) *«Esperamos que primer día sin IVA nos ayude a recuperar la demanda y la economía del país»: Presidente Duque, Presidencia de la República*. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Esperamos-que-primer-dia-sin-IVA-nos-ayude-a-recuperar-la-demanda-y-la-economia-del-pais-Presidente-Duque-200616.aspx> (Último acceso: 20 de octubre de 2020).
- Presidencia de la República de Colombia (2020) *Gobierno confirma que los tres días sin IVA se realizarán el 19 de junio y el 3 y 19 de julio en todo el país, Presidencia de la República*. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-confirma-que-los-tres-dias-sin-IVA-se-realizaran-el-19-de-junio-y-el-3-y-19-de-julio-en-todo-el-pais-200518.aspx> (Último acceso: 26 de octubre de 2020).
- Presidencia de la República de Colombia (2020d) *Presidente Duque afirma que se debe avanzar más en las ayudas a las microempresas del país, Presidencia de la República*. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Presidente-Duque-afirma-que-se-debe-avanzar-mas-en-las-ayudas-a-las-microempresas-del-pais-200417.aspx> (Último acceso: 15 de octubre de 2020).
- Real Instituto Elcano (2020) *El COVID-19 en América Latina: desafíos políticos, retos para los sistemas sanitarios e incertidumbre económica - Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari27-2020-malamud-nunez-covid-19-en-america-latina-desafios-politicos-retos-sistemas-sanitarios-e-incertidumbre-economica (Último acceso: 26 de septiembre de 2020).
- Revista Semana (2020) *'Democracia con respirador', Revista Semana*, 25 April. Disponible en: <https://www.semana.com/mundo/articulo/el-coronavirus-infecta-la-democracia-miedo-autoritarismo-y-limites-de-libertad/665966> (Último acceso: 13 de julio de 2020).
- Schneider, B. R. and Wolfson, L. (1999) *'Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente', Desarrollo Económico*, 39(153), p. 45. DOI: 10.2307/3467220.
- Serna, M. and Bottinelli, E. (2018) *El poder fáctico de las élites empresariales en la política latinoamericana*: Buenos Aires: CLACSO - OXFAM.
- Souza, A. de (2020) *Brasil: doce hospitales temporales son investigados por corrupción, Salud con lupa*. Disponible en: <https://saludconlupa.com/series/la-segunda-ola/brasil-doce-hospitales-temporales-son-investigados-por-corrupcion/> (Último acceso: 5 de octubre de 2020).

- Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) (2020) *Informe sobre el sistema financiero durante la Cuarentena Obligatoria por la vida*. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/10103679> (Último acceso: 25 de septiembre de 2020).
- Transparencia Internacional (2020a) '3er reporte»Ciudadanía Activa» Seguimiento al manejo de recursos para la atención a la emergencia del COVID-19: "Estrategia transparencia salva vidas"'. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf> (Último acceso: 21 de octubre de 2020).
- Transparencia Internacional (2020b) 'CIUDADANÍA ACTIVA CON LOS OJOS PUESTOS EN LOS RECURSOS COVID-19: Segundo reporte de seguimiento a la contratación en el marco de la emergencia del COVID-19'. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/Segundo-reporte-Ciudadania-Activa.pdf> (Último acceso: 21 de octubre de 2020).
- University of Oxford (2020) *Government Response Tracker (OxCGRT), CORONAVIRUS GOVERNMENT RESPONSE TRACKER*. Disponible en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-05/BSG-WP-2020-032-v6.0.pdf> (Último acceso: 14 de julio de 2020).

Teoría de la imprevisión en tiempo de pandemia a través de la función económica del contrato

Theory of Improvidence in Time Of Pandemic Through The Economic Function Of The Contract

*José Eduardo Valderrama Velandia*¹

Fecha de recepción: 25/10/2020 - Fecha de aceptación: 22/12/2020

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.4238>

Resumen

Este trabajo aborda la teoría de la imprevisión sin pretensión extensiva. Más bien, tiene un horizonte fijado en la particularidad de las circunstancias en la prospectiva del escenario contractual ante las disposiciones que ha adoptado el Gobierno nacional colombiano para afrontar las situaciones generadas por la contingencia de la pandemia del coronavirus en cuanto a la ejecución de algunas actividades económicas. Esto trae consigo la siguiente pregunta: ¿cómo pueden afectar las medidas del Gobierno en el marco del aislamiento preventivo la aplicación de la revisión del contrato basado en la teoría de la imprevisión? Ese artículo usa metodología cualitativa y el método descriptivo documental, por medio del cual se ilustran los elementos característicos de la figura de la imprevisión a partir de jurisprudencia relevante de las Cortes de cierre colombianas, bajo la cláusula del Estado Social de Derecho, junto con doctrina especializada civil y comercial, para considerar la real aplicación en épocas de contingencia social y sanitaria en Colombia y por su conducto la acción de revisión del contrato.

Palabras clave: *teoría de la imprevisión, función económica, contrato.*

¹ Doctorando en Derecho Público Universidad Santo Tomas -Magister en Derecho Universidad Sergio Arboleda. Docente Derecho privado Fundación Universitaria Juan de Castellanos. <https://orcid.org/0000-0001-6429-8019>, correo electrónico: jvalderrama@jdc.edu.co

Abstract

The paper addresses theory of improvidence, without extensive pretension, rather, it has a horizon fixed in the particularity of the circumstances in the prospective contractual review in view of the provisions that the National Government has adopted to face the situations generated by the contingency of the COVID 19 virus pandemic in terms of the execution of some economic activities. This raises the following question: How can the government's measures in the framework of preventive isolation affect the application of the contract review based on the hardship? This article is constructed by applying a descriptive documentary method, by means of which the characteristic elements of the hardship are illustrated based on relevant jurisprudence of the Colombian Courts, under the clause of the Social State of Law, together with specialized doctrine civil and commercial, to consider the real application in times of social and health contingency in Colombia and through it the action of revision of the contract.

Keywords: *theory of improvidence, economic function, contract*

1. Introducción

La emergencia sanitaria que resulta de la declaración de la pandemia por la Organización Mundial de la Salud, a raíz de la propagación del virus SARS-CoV2, que disemina la COVID-19, trae consigo impactos económicos, sociales, educativos y jurídicos de relevancia significativa, sumado a las situaciones de profunda depresión generadas en la última década en la economía global. En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha adelantado interesantes estudios, consolidando resultados que hacen necesario su estudio y así determinar los impactos locales. En el escenario contractual se analiza ante las disposiciones que ha adoptado el Gobierno nacional para afrontar las situaciones generadas por la contingencia de la pandemia del virus COVID-19 y el sacrificio contractual, no solo desde su perspectiva individual, sino desde el más amplio panorama, para que esa situación advenediza pueda ser superada primero entre las partes, y enseguida por la intervención judicial de requerirse, y no quedar supeditada a desproporciones económicas en cabeza de una sola parte.

2. El contexto internacional y latinoamericano ante la pandemia de la COVID-19

Las medidas políticas de los gobiernos para enfrentar la crisis están en permanente cambio, y se actualizan frecuentemente, con acciones llevadas a cabo sobre la base de procesos de prueba y error, haciendo evidente la crisis política, en contradicción frecuente entre autoridades locales y gobiernos centrales, lo cual traerá efectos a corto plazo, como aumento del desempleo, menores salarios e ingresos, sumando aumento de la pobreza extrema, deterioro en el sistema de salud con mayores costos, fragmentación y desigualdades de acceso. También a mediano plazo, un impacto económico considerable reflejado en quiebras de empresas, reducción de la inversión privada, menor crecimiento económico, menor integración en cadenas de valor, el deterioro de las capacidades productivas y del capital humano (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020).

La crisis económica y social que ha experimentado la región en varias décadas ha puesto de manifiesto las debilidades estructurales de las economías en la pandemia en un momento en que la confianza en la globalización y el multilateralismo como herramientas para el desarrollo acumulaba más de un decenio de deterioro. Factores como la crisis financiera mundial de 2008 condujo a la pérdida de confianza en la capacidad de los mercados. Algunos segmentos estratégicos de las cadenas globales de valor se deterioraron después del tsunami del Océano Índico de 2004 cuya disrupción en la actividad productiva no contó con mecanismos que amortiguaran sus efectos. Y el desempeño económico de la economía mundial ya era débil en el período 2011-2019, con una tasa de crecimiento mundial del 2,8 %. Las barreras comerciales del 2018 entre China y Estados Unidos, propició una debacle en el comercio internacional y en las cadenas globales de valor altamente interconectadas, y los efectos microeconómicos reflejados en el comportamiento de las empresas, en el sentido de un aumento de la localización en lugares más cercanos a sus grandes mercados (*nearshoring*) y el cambio en la confianza en los proveedores, dando lugar a lotes de producción más pequeños, pérdida de economías de escala, repercutiendo negativamente en el empleo, los salarios y la distribución de los ingresos. Se prevé el aumento de la insolvencia y la pérdida de puestos de trabajo en sectores

específicos como el comercio y turismo, un marcado impacto en el mercado laboral, deterioro en el mantenimiento de operaciones para las micro, pequeñas y medianas empresas (CEPAL, 2020b).

El mayor impacto en los países de América del Sur se da en las naciones que se especializan en la exportación de bienes primarios y son más vulnerables a la disminución de sus precios en las exportaciones, sumado a las vulnerabilidades financieras acumuladas durante mucho tiempo. La deuda ha estado superando el crecimiento del ingreso mundial alcanzando niveles récord en el cuarto trimestre de 2019, el acervo de deuda mundial superó los 255 billones de dólares. Las cuarentenas y el aislamiento social implicaron marcadas caídas en actividades como la aviación, el turismo, el comercio y las zonas francas. Las empresas, independientemente de su tamaño, enfrentan importantes disminuciones de sus ingresos, dificultades para el acceso al crédito y un aumento de la probabilidad de insolvencia (CEPAL, 2020).

El Segundo Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe expone la intensidad de la afectación por las medidas de contención, destacando tres grupos de sectores con pesos muy diferentes en el PIB según los países que tendrán impactos secundarios o intersectoriales. Los menos afectados serían la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. Un segundo grupo, cuya afectación media son la explotación de minas y canteras, industrias manufactureras, suministro de electricidad, gas y agua, construcción, intermediación financiera, inmobiliarias, servicios empresariales y de alquiler, administración pública, servicios sociales y personales. Y, por último, los más afectados que son el comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones, servicios en general (CEPAL, 2020, p. 12). Para Colombia el escenario de la pandemia no es más alentador, y precisamente por el impacto económico incita a tomar decisiones notables en escenarios públicos y privados, que requerirán de una intervención activa en diferentes sectores de la producción.

El impacto de la COVID-19 es transversal a las diversas áreas del derecho e invita a replantear efectos y composición de instituciones jurídicas las cuales no solo deben ser protectoras, sino también preventivas. La relevante relación del medio económico y patrimonial está reflejando en los actos jurídicos

patrimoniales sustentados en la autonomía privada y la buena fe, que con la actual situación implica la revisión de las circunstancias de hecho concretas, el tipo contractual involucrado y lo acordado por las partes en torno a los riesgos derivados de la ejecución de las prestaciones. Así, la fuerza mayor, la imprevisión y la revisión del contrato, como efectos del hecho jurídico derivado de la COVID-19, asigna un importante impacto en la economía que se sustenta en el tráfico contractual; por ejemplo, en la actividad minera, el transporte, el turismo, la construcción, el mutuo, arrendamiento y otras actividades contractuales (Varsi Rospigliosi, Rosensvald, & Torres Maldonado, 2020).

Siendo difícil prever la intensidad y la duración de la crisis actual y atendiendo a las distintas economías en cada región, a pesar de ser un fenómeno global, se producen consecuencias económicas y jurídicas asociadas a la demanda y la oferta internas y también mundiales, generando una considerable crisis económica. De cara a un virus que era desconocido hasta ahora, para el cual aún no existe vacuna ni remedios universalmente eficaces hasta el momento, la única manera de controlar la pandemia es mediante la prevención, que implica la reducción de los contactos sociales, traduciéndose en diferentes niveles de restricción social limitando las actividades económicas. Las restricciones sociales han generado la suspensión, total o parcial de algunas actividades productivas, siendo más fuerte en sectores cuyas actividades implican aglomeración y cercanía física, como el turismo, espectáculos, hoteles y restaurantes, transporte y servicios personales, y de bajo impacto en aquellos que se han considerado indispensables como alimentos, desinfectantes, artículos de limpieza, medicamentos e insumos y equipos médicos. Sin embargo, la interrupción de muchas actividades productivas ha generado problemas en la provisión de insumos, nacionales e importados, sumándose a esto la reducción de los ingresos de los consumidores y la incertidumbre provocando una caída del consumo y un cambio en los patrones en estas relaciones (CEPAL, 2020).

3. Naturaleza de la figura de imprevisión del contrato en tiempos de COVID-19

El evento sobrevenido es indispensable entre el momento de la celebración y el de la ejecución del contrato, durante la cual se verifican que sean del todo extraordinarios, que imposibilitan o dificultan de manera relevante el cumplimiento

de la prestación, con lo cual se buscará adaptar el contrato, antes que, a la resolución, manteniendo la vida del contrato con su modificación equitativa. El remedio para el desequilibrio funcional alrededor de los eventos sobrevenidos asume formas diversas, pero todas tienen en común remediar una ejecución que en sustancia es todavía posible, pero que bajo la nueva realidad implica un mayor esfuerzo patrimonial inesperado. Por lo tanto, debe considerarse distinguir entre la incidencia del evento sobrevenido en el equilibrio sinalagmático, y la incidencia en la esfera patrimonial del deudor en términos de dificultad en el cumplimiento, porque se está ante una dificultad de *praestare*, que debe valorarse acudiendo al principio general de buena fe (Chaime, 2012). En el ámbito económico y contractual, no puede olvidarse que, una vez celebrado un contrato, este tiene la fuerza obligatoria y legal que conlleva el cumplimiento de las prestaciones, y la exigencia de quien es acreedor. Por lo tanto, no puede perderse de vista que no todo negocio es revisable por imprevistos, ni todo cambio de la economía contractual da pie para una modificación de las obligaciones, por cuanto la revisión del contrato atiende a los efectos contractuales por motivo del advenimiento de circunstancias no previstas ni previsibles, y ocurre cuando el cumplimiento de las obligaciones se han pactado a lo largo del tiempo y la ejecución ha de efectuarse con bastante posterioridad al día del convenio (Hinestrosa, 2020).

En la Edad Media, en razón de principios éticos, las dificultades contractuales se sorteaban invocando la cláusula *rebus sic stantibus*, incluida en todos los contratos conmutativos, conforme la cual las cosas deben volver a su estado primitivo cuando el cambio de la base económica sea de tal magnitud que la conservación del negocio y el sometimiento pleno a sus términos llevarían a la ruina del deudor o romperían por completo la paridad contractual. En el siglo XX, las conflagraciones mundiales y la crisis de los años 30 reflejaron un momento histórico en el cual por los serios desajustes de la economía, obligaron a la doctrina a encarar la tremenda injusticia a que la lleva una sujeción absoluta a la ley contractual, y por esa vía, ante la renuencia judicial para ajustar a la nueva situación los términos convenidos, instigó a varias corrientes del continente europeo a promulgar para finales de la segunda década del siglo XX leyes que autorizaron la intervención judicial a petición de las víctimas del desequilibrio (Hinestrosa, 2020b).

Con la configuración garantista de la ejecución del contrato respaldada por la ley y la propia Constitución, hay lugar a la figura de imprevisión de los contratos, basado en el aforismo *rebus sic stantibus*. Se encuentran rasgos doctrinales de esta figura en los textos del *Corpus iuris civilis* de Justiniano, y en fuentes comparativas como en la doctrina alemana que construyó la teoría de la imprevisión sobre la base subjetiva del contrato. Otra fuente para esta figura se encuentra en Italia, que tiene como fundamento la base objetiva del contrato, reconocida en circunstancias reales que existían al momento del acuerdo de voluntades y que determinaron su conclusión, retomando la cláusula *rebus sic stantibus*, de manera precisa en el *código civile*, del cual es inspiración en el derecho colombiano en el artículo 868 del Código de Comercio, cuyo fundamento se centra en el mantenimiento a lo largo del contrato de los riesgos económicos distribuidos entre las partes en el momento de su celebración, y también del mantenimiento del contrato inicial a través de un reequilibrio de las prestaciones de las partes (Montoya, 2005 a).

En el inicio del siglo XX se distingue el reconocimiento y la puesta en debate del principio de la autonomía de la voluntad, paradigma irrefutable que pugna con determinados movimientos sociales que procuran reivindicar una igualdad real entre los individuos, sustentando que el contrato no es la expresión de la igualdad y jamás lo será. La necesidad de concebir la sociedad de diversa manera, en la democracia social, el contrato y sus efectos como el punto de encuentro pasajero entre individuos aislados, se ha criticado como el desestimulo a la iniciativa privada y, por ende, de empobrecimiento económico y de inmovilismo (Montoya, 2005).

En este horizonte contractual, la declaración de la voluntad de las partes se concluye felizmente conforme lo establecen las disposiciones voluntarias y legales, y el efecto innato a este fenómeno es la irrevocabilidad del contrato, cuyos efectos contractuales cumpliéndose todas las formalidades y la configuración propia tiene una existencia jurídica propia, imponiéndose el cumplimiento de lo pactado por los individuos, y de esta manera la transferencia de propiedad y valor de bienes y servicios en la sociedad. Actividades económicas aseguradas por el principio *pacta sunt servanda* y la autonomía de la voluntad, se alzan como pilares fundamentales de las relaciones contractuales inspiradas en la filosofía liberal, individualista con

sustento de la regla de la obligatoriedad contractual y el mercado. Sin embargo, lograr la justicia contractual entre las partes, promueve el reconocimiento en el desarrollo contractual en una perspectiva más amplia generada, y en este caso por motivos sobrevinientes, procurar seguridad jurídica de las prestaciones.

En el paradigma de los ideales del solidarismo contractual, la imprevisión del contrato pretende efectuar un nuevo reparto de cargas y de beneficios estrictamente económicos, trastornados por la ocurrencia de eventos que escaparon a las previsiones de las partes (Montoya, 2005b). Puede considerarse que el equilibrio funcional puede quebrarse por problemas derivados de la fuerza mayor y la cláusula *rebus sic stantibus*, lo que conlleva a plantearse la compatibilidad o proporcionalidad entre eventos y cumplimiento, entre contrato y realidad, por lo que se busca respuesta en la característica moderación en el sistema jurídico, el equilibrio en los contratos durante su formación y su ejecución, una exigencia de buena fe y equidad. El desequilibrio sobrevenido, en esta situación social por la pandemia puede sustentarse en la idea de justicia conmutativa y defendida a la luz de un principio de equidad (Chaime, 2012b).

4. La teoría de la imprevisión en el ordenamiento jurídico colombiano

Hasta acá, el panorama mundial, regional y local no es esperanzador, y las circunstancias reclaman plantear salidas de orden jurídico y económico seguras para la sociedad. Por ello, es indispensable evaluar y comprender las circunstancias contractuales con la configuración de la política económica en Colombia, marcada en la economía de mercado, y consagrada en la Constitución Política de 1991, para aportar al completo entendimiento de un ordenamiento jurídico cada vez más cercano a las necesidades de la ciudadanía.

Los principios supremos de la autonomía de la voluntad, la libertad de contratación y la obligatoriedad de lo pactado, rigen la vida negocial de los individuos, y en la legislación civil colombiana ha permanecido invariable en cuanto al régimen obligacional y contractual, permaneciendo imperecedero en el ordenamiento nacional, salvo los pronunciamientos jurisprudenciales que han orientado la interpretación jurídica moderna. En el código

civil colombiano no se encuentra norma expresa referente a la imprevisión de los contratos, y hace hincapié la fuerza obligatoria del convenio entre las partes y su cumplimiento.

El código de comercio de 1971 hereda interesantes tendencias filosóficas modernas, y adopta algunas ideas con tinte solidarista en el tema contractual, cuidando que no se desbordara los pilares básicos de las relaciones contractuales. Las corrientes teóricas que edificaron las legislaciones europeas en las escuelas alemana, italiana y francesa, contribuyen a la edificación de la teoría de la imprevisión en el contrato, con un criterio económico. Particularmente la legislación colombiana abrazó la corriente italiana.

Así, la figura de la imprevisión del contrato se abre paso, primero como una interpretación derivada de la obligatoriedad legal del contrato entre los privados, y el juez es quien en último realiza una interpretación de las cargas y riesgos que asumen las partes, consagrándose positivamente en el cuerpo legal mercantil. Teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico como un todo, para vislumbrar la teoría de la imprevisión, son indispensables los pronunciamientos de las Altas Cortes que enriquecen la comprensión de la figura de la imprevisión, y de esta manera, volver sobre las vicisitudes de la actualidad.

En el tipo contractual conmutativo, en el que las prestaciones de las partes se pueden mirar como equivalentes, se ha entendido que existe un equilibrio económico implícito en el contrato que mantiene la reciprocidad de las prestaciones de las partes que intervinieron en el negocio, con el fin de verse mutuamente beneficiadas las partes con la realización correlativa prestacional. Lo cierto es que actualmente las circunstancias de hecho que gobiernan el tráfico económico son en exceso volátiles, y la rapidez con que se realiza el intercambio de bienes y servicios hace necesario reconocer que pueden haber escenarios en los cuales durante la ejecución del contrato se altere gravemente al hecho existente de su celebración como fruto de circunstancias imprevisibles, que rompan totalmente la finalidad y las expectativas de las partes en relación con el negocio originalmente celebrado (Franco, 2012).

Tradicionalmente la teoría de la imprevisión se ha interpretado al pie de los principios de fuerza obligatoria del contrato (art. 1602 del C.C), la autonomía de la voluntad, la buena fe y la ejecución hasta natural que deriva del contrato (Art. 1603 C.C.), conformándose junto con la vigorosa fuerza económica y social del contrato, en un instrumento económico intangible para el juez por el acuerdo de las partes, limitándose a su interpretación.

En 1936 se puede encontrar un primer pronunciamiento sobre la teoría de la imprevisión. En sentencia del 29 de octubre de 1936, un litigio entre compradores sobre un predio hipotecado en su momento al Banco Agrícola Hipotecario, se negoció que los compradores se obligaban a pagar la deuda hipotecaria del vendedor con el Banco Agrícola Hipotecario. Los compradores satisfacen y cumplen la obligación hipotecaria, haciendo el pago con cédulas² de su titularidad, transfiriéndolas directamente al Banco Agrario Hipotecario por una suma menor a la del contrato de compraventa, y el vendedor consideró tener derecho a recibir de los compradores la diferencia entre el valor de la venta y el pago realizado por los compradores. En las dos instancias, las sentencias fueron absolutorias para los demandados. La Corte Suprema de Justicia, del análisis en sede de casación, recordó la interpretación contractual, haciendo énfasis en dos formas de interpretación: una auténtica, que dan las mismas partes del contrato, proporcionando alcance y sentido a las cláusulas que forman la convención, o proceden a la ejecución del contrato sin ningún desacuerdo. Otra, la interpretación por vía judicial, que se origina por las distintas apreciaciones de las partes sobre el alcance y sentido de las cláusulas del contrato, dando diferentes interpretaciones, y para ello el juez tiene la misión de fijar el alcance y hermenéutica de la convención conforme a las reglas establecidas en el Código Civil (Corte Suprema de Justicia, SC 420568, 1936).

Al invocarse por el demandante el decreto 280 de 1932, en cual consideraba tenía efectos sobre el contrato celebrado entre las partes, la Corte Suprema de Justicia estudió la teoría de la imprevisión y consideró:

² Decreto 280 de 1932 (febrero 16), por el cual se dictan algunas disposiciones sobre asuntos bancarios y financieros. Diario Oficial. LXVIII. N.o 21920. 20 de febrero de 1932. pág. 3.

“ante la autonomía de la voluntad y el postulado de que los contratos son ley para las partes, se ha suscitado la cuestión que los Tribunales pueden corregir o modificar cómo se ha ejecutado un contrato cuando han surgido posteriormente a su celebración, ciertos hechos que vienen a constituir un desequilibrio en la prestación de alguna de las partes, hechos extracontractuales, y que no pudieron ser previstos cuando se celebró el contrato. El aforismo del derecho romano *rebus sinc stantibus*, o sea que las partes han entendido mantener el contrato si las circunstancias en que se celebró no cambian, se ha fundado en la teoría de la imprevisión, que encamina a darle al juez el poder de modificar la ejecución del contrato cuando han variado de tal manera las circunstancias, que hace imposible para una de las partes, cumplir lo pactado, sin que sufra lesiones en sus intereses. Basándose en la idea del equilibrio contractual. (Corte Suprema de Justicia, 1936)

Dos años después, el 22 de mayo de 1938, la Corte Suprema de Justicia aborda otro litigio en sede de casación, se discute un contrato societario, pretensiones que consistían en la nulidad absoluta del contrato, y la reclamación de perjuicios en el desarrollo de las actividades contratadas. Mas allá del estudio que realiza la Sala en la interpretación del contrato societario, lo que realmente interesa para el objetivo de este trabajo, es lo concerniente a la teoría de la imprevisión. La fórmula que Demoge, sustentada en la noción de derecho y la función económica y social del contrato, extrae del derecho medieval “*contractus qui habent tractus succesivum et dependían de futuris rebus sic stantibus inteliguntur*”, prevenía que las partes implícitamente se reputaban haber subordinado la existencia de sus respectivas obligaciones, en los términos que las habían convenido, a la persistencia de las condiciones de hecho existentes originarias del contrato. Sumándose a esto, que la influencia de la moral cristiana se perseguía que los contratantes no se enriquecieran a expensas del otro (Corte Suprema de Justicia, 1938).

En los primeros pronunciamientos, se estructura la imprevisión en hechos extraordinarios posteriores al contrato que no hayan podido ser previstos por las partes, cuyo acaecimiento sin hacer completamente imposible el cumplimiento de la obligación, lo dificultan en forma extrema, haciéndolo tan oneroso que el contrato pierde para la parte obligada todo sentido y finalidad. Se puede resaltar de la doctrina de la Corte Suprema en 1938, que no se trata de la imposibilidad absoluta de cumplir, lo que derivaría en la fuerza mayor, sino de una imposibilidad relativa, como la proveniente de graves crisis económicas, una guerra, etc. También se puede concluir que la imprevisión de los contratos puede aplicarse a los contratos en ejecución, pero no se aplica a los ya concluidos, porque el acto jurídico ya no existe.

En estas dos sentencias de la Corte Suprema de Justicia se pueden extraer dos elementos de la imprevisión en los contratos:

- a. Que es de conocimiento y potestad del juez
- b. Proviene de hechos externos y futuros a la celebración del contrato.

Ya en el 2012, la Sala de Casación Civil conoce en sede de casación un litigio que recae sobre un contrato de mutuo, de los originados en 1995 que estuvieron afectados por la crisis económica que se vivió en ese momento, en la cual, los colombianos estuvieron dentro de una de las situaciones económicas más apremiantes de la época, sumado a la forma en que se llevaron las finanzas, y el famoso UPAC, donde los créditos hipotecarios se volvieron impagables, los bancos buscaron la forma de recuperar los recursos prestados, y el Estado debió intervenir para sobrellevar la crisis inmobiliaria y financiera.

La figura del contrato ha adquirido importantes alcances económicos, sociales y culturales, adquiriendo autorregulación en función práctica o económica social. Como instrumento involucrado en la realidad humana, en oportunidades se altera por causas sobrevenidas, extraordinarias, imprevistas e imprevisibles, ajenas a las partes, que no son tenidas en cuenta por el legislador, o por las mismas partes, generando grave e injustificada desproporción o excesiva onerosidad. Ante esta situación problemática, el ordenamiento jurídico prevé la revisión del contrato para corregir, restablecer o reajustar el desequilibrio, y en su caso, terminar

el pacto, evitando las consecuencias nocivas o estragos que el cumplimiento en esas condiciones entraña al deudor con los desmesurados beneficios correlativos al acreedor (Corte Suprema de Justicia, SC 238581, 2012).

La Sala Civil, en su oportunidad, evoca al maestro Fernando Hinestrosa, referente a la revisión de los contratos, quien sostenía que la incertidumbre política, económica y financiera del mundo actual y de algunas regiones, sumada a la universalización de las relaciones, y a las transformaciones veloces de la ciencia y de la tecnología, despiertan más inseguridad y menos confianza en la estabilidad de la base económica de los contratos de larga duración (Corte Suprema de Justicia, SC 238581, 2012).

Continúa la sentencia del 21 de febrero de 2012, indicando que la cláusula *rebus sic stantibus* invita a conservar la situación de las cosas, se funda en la estrecha conexión lógica del contrato con la situación de hecho existente al celebrarse, lo que traducen en mantener implícita la inclusión de una condición necesaria, esencial, fundamental e imprescindible para el cumplimiento, relativa a la permanencia constante del marco de circunstancias fácticas o jurídicas al momento en que se celebró el contrato, comprendidas como un estado primigenio de cosas, a cuya invariabilidad de las partes sujeta la obligatoriedad del convenio, que suele atribuirse a la escuela del derecho medieval inspirada en las fuentes romanas habilita que las partes revalúen las situaciones de la ejecución del contrato, antes de llegar a la solución definitiva del mismo.

Entonces son la autonomía de la voluntad y la obligatoriedad del contrato principios generales que irradian la interpretación contractual, y se añade el principio del equilibrio económico contractual. Principio considerado esencial o fundamental, que implica mantener inalterada la equivalencia prestacional, prevenir su alteración, adoptar medidas prontas e idóneas tendientes a su restablecimiento, por cuanto si el cumplimiento del contrato se hace más oneroso por situaciones imprevistas, no se exonera de cumplir pero puede darse la revisión del contrato en términos financieros, limitándose entonces a lograr una ayuda parcial que equilibre el quebranto económico causando circunstancias ajenas a las partes, y por eso, el acontecimiento excepcional que rompe el equilibrio financiero debe ser en todo ajeno a la voluntad de

las partes; y por ende, no ha debido entrar en las previsiones normales que tuvieron en cuenta al celebrar el contrato (Consejo de Estado, ST 5426, 1989).

Se puede resaltar que la Corte Suprema de Justicia acogió la teoría de la revisión del contrato como principio general del derecho, al estudiarse en casos sobre la imprevisión en materia civil, aunque ausente alguna disposición jurídica expresa, en sendas jurisprudencias de la misma corporación entre estas, sentencias de 29 de octubre de 1936, XLIV, n.1918-1919, p. 455; 9 de diciembre de 1936, XLIV, n.1918-1919, p. 789; 23 de mayo de 1938, XLVI, n.1936, p. 523; marzo 24 de 1983, G.J. n. 2400, p. 61; Sala Plena, sentencia de 25 de febrero de 1937, XLIV, n.1920-1921, p. 613.

En cuanto a los principios del derecho, justamente insiste la Corte en sentencia de 7 de octubre de 2009 y sentencia de 30 de agosto de 2010, que los principios generales constituyen prenotados, reglas o directrices primarias, universales, abstractas e irradiantes de todo el sistema jurídico, que los jueces en su función prístina de administrar justicia deben integrar, y sirven al propósito de crear, integrar, interpretar y adaptar todo el ordenamiento jurídico. En el ordenamiento patrio, fue singularmente significativa la intervención de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia de la segunda mitad de los años 30, modernizando la concepción, la interpretación y la aplicación del derecho, con mentalidad abierta introdujo el espíritu de jurisprudencia creadora, y con ella, los principios de la buena fe-apariencia, simulación, fraude a la ley, abuso del derecho, responsabilidad civil, imprevisión, móvil determinante, error de derecho, enriquecimiento injusto, y se establecieron los principios generales del derecho con un valor integrador del ordenamiento, que pueden expresarse con fluidez, conllevan a agilizar la acomodación del derecho a la modernidad, no por afán de modo, sino por exigencia de actualidad (Corte Suprema de Justicia, 238581, 2012).

No queda de menos recordar la incidencia que tiene la Constitución Política de 1991, especialmente por la configuración del estado social de Derecho, el desarrollo garantista de la pluralidad cultural, jurídica y económica en el territorio nacional. Importante resaltar que la constitucionalización de principios como la buena fe, *pact sunt servanda*, confianza legítima, entre

otros tantos del Código Civil, conlleva importantes consecuencias prácticas en la estructuración del sistema de fuentes colombiano, incidiendo en la labor que cumplen legislador y jueces de la República. Esto repercute apropiadamente en el ordenamiento jurídico colombiano. Antes de la Constitución de 1991, los principios tenían rango legal, con lo cual no tenían efecto vinculante para el legislador respecto de sus operadores jurídicos, con un alcance muy limitado, y según el modelo tradicional continental de sistema de fuentes, las decisiones judiciales que fueran adoptadas con base en principios del Código Civil o de índole legal por la Corte Suprema de Justicia, con la condición de que lo fueran en número de tres sobre un mismo punto de derecho para constituir doctrina probable, y así, fuese aplicado por los jueces, ante casos análogos. Con la irradiación constitucional de 1991, los principios gozan de valor legislativo, que vinculan por tanto al Congreso de la República, lo que permite su aplicación no solo para continuar interpretando el Código Civil sino la Constitución, estando además llamados a cumplir una importante función integradora del ordenamiento jurídico nacional (Vargas, 2005).

La doctrina jurisprudencial tiene en cuenta entre los requisitos para la imprevisión, que se trate de un contrato plenamente válido y que exista, porque la inexistencia y la invalidez excluyen la teoría de la imprevisión, sin perjuicio de los ajustes pertinentes en las prestaciones consecuenciales por nulidad. El contrato inexistente, no existe omitir uno, varios o todos sus elementos esenciales (*esentialia negotia*) y al carecer de vida jurídica, no genera sus efectos. Por otro lado, la invalidez, por ausencia o defecto de los presupuestos de validez del negocio jurídico, entraña nulidad absoluta o relativa y, por tanto, la destrucción del acto o parte aquejada del vicio, lo cual conlleva un trato distinto. Por lo tanto, la imprevisión tiende a revisar el contrato para mantener el equilibrio económico de las prestaciones, previene, evita o corrige las consecuencias de la prestación excesivamente onerosa para una de las partes, con los reajustes, adecuación, adaptación o reforma equitativa, y de no ser posible, con su terminación. (Corte Suprema de Justicia, 238581, 2012 a)

Otro de los requisitos para que se invoque la revisión del contrato por la imprevisión, son las circunstancias sobrevinientes. La sobreviniencia de las circunstancias determinantes de la asimetría prestacional, han de acontecer después de la celebración, durante la ejecución y antes de la terminación del

contrato. Las circunstancias sobrevenidas deben provocar el inmanente cambio o mutación del equilibrio prestacional; con esto quedan excluidas las causas preexistentes, aún ignoradas al celebrarse el contrato y conocidas después por la parte afectada, por cuanto dicha la ignorancia de circunstancias preexistentes al tiempo del contrato, se originan en el incumplimiento y observancia del deber de información, lealtad, probidad, corrección, buena fe, previsión lo que puede configurar el error provocado o espontáneo, cuyo tratamiento es diferente a la imprevisión. Cuando el contrato es ejecutado, es decir, las obligaciones se han cumplido, deviene en improcedente la revisión del contrato, por cuanto la imprevisión supone tanto el vigor del contrato como de la prestación de cumplimiento futuro (Corte Suprema de Justicia, SC 238581, 2012b).

En cuanto a la extrañeza de las circunstancias, a más de extraordinarias, han de ser imprevistas e imprevisibles, sin que tengan vínculo alguno con las partes del contrato. Extraordinarias significarían que estén fuera de lo ordinario, lo normal, natural, común, usual, considerando los sucesos normales de una vida cotidiana y llana en una situación concreta según las reglas de experiencia. Por imprevisible, es todo evento que en forma abstracta, objetiva y razonable no puede preverse con relativa capacidad. Finalmente, el imprevisto es el acontecimiento singular no previsto *ex ante*, con antelada o anticipada percepción por el sujeto en su situación, profesión u oficio, conocimiento, experiencia, diligencia o cuidado razonable (Corte Suprema de Justicia, SC 238581, 2012c).

Es apremiante que el contrato sea vigente y las obligaciones estén irresueltas de la prestación, esto significa que la obligación no sea exigible, se haya cumplido, ejecutado o agotado. Así que, para establecer la onerosidad de la prestación de futuro cumplimiento, se valora por completo, pleno e íntegro, el contrato y el conjunto prestacional, porque el desequilibrio prestacional no deriva de una prestación aislada, sino del complejo tejido contractual, según la juiciosa o razonable ponderación por el juzgador del marco fáctico de circunstancias en concreto y los elementos de convicción, atendiendo la equidad y justicia.

En cuanto a la asunción de los riesgos, se ha indicado por la Corte Suprema de Justicia que ciertos riesgos están atribuidos por la ley o por el contrato, dependiendo de su estructura y

disciplina normativa. Otros, son negociados en particular por las partes, quienes, como titulares de la autonomía de la voluntad, pueden modificar para atenuar o agravar el régimen de la responsabilidad ordinaria, y, en consecuencia, podrán descartar unos o asumir otros adicionales, en cuyo caso, soportan sus efectos y no pueden desconocerlos.

Para que se permita la intervención judicial a fin de dirimir el conflicto contractual que nazca, el suceso determinante de la alteración ha de ser ajeno a la esfera o dominio de la parte afectada, y del riesgo asumido por la ley o el contrato, en aras de contribuir a integrar el equilibrio prestacional. Para efectos de la imprevisión por disposición legal, ningún contratante debe soportar aleas anormales y ajenas al contrato, salvo las asumidas sensatamente en armonía con el tipo contractual y su disciplina legal, o las imputables (Corte Suprema de Justicia, SC 238581, 201d). Entonces el suceso determinante de la alteración ha de ser ajeno de la parte afectada y del riesgo asumido por la ley o el contrato.

Los riesgos del contrato confluyen en integrar el equilibrio prestacional; lo conforman y excluyen la externalidad para efectos de la imprevisión. Por supuesto, ausente disposición legal o negocial, ningún contratante debe soportar aleas anormales y ajenas al contrato, salvo las asumidas sensatamente en armonía con el tipo contractual y su disciplina legal, o las imputables. (Corte Suprema de Justicia, SC 10113, 2014)

Ahora, ante lo que es extraordinario, o imprevisible, no existe un criterio general y absoluto; por el contrario, gira en torno a un extenso relativismo y queda a merced de la apreciación del juez en cada caso, y teniendo presente la situación específica, el marco fáctico de circunstancias, el estado del conocimiento, el deber de cuidado exigible y la experiencia decantada de la vida.

Recientemente la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Álvaro Fernando García Restrepo, en sentencia de Casación Civil SC12743-2017, de veinticuatro (24) de agosto de dos mil diecisiete, en cuanto a la imprevisión de los contratos, en litigio que surge en torno a los contratos de mutuo que se celebraron a mediados de la década de los noventa en el país, cuyo pésimo manejo provocó una situación económica agobiante forzando al Gobierno del momento a la expedición de

la Ley 546 de 1999³, el litigio que fue estudiado en la sentencia de casación por la pérdida o desaparición de los motivos que indujeron a las partes (deudores y banco) a celebrar el contrato de mutuo, y concretamente, la conformación de un capital para la familia del deudor en un inmueble que se adquirió con el mutuo, y pasó a tener un valor inferior al de la deuda que contrajeron para comprarlo.

En el devenir casacional que se impulsó, en la sentencia sustitutiva donde se reconoció la existencia de la acción de revisión al invocarse la imprevisión de los contratos, con fundamento en el artículo 868 del Código de Comercio, la Sala de Casación Civil revalidó en el caso de la imprevisión de los contratos los presupuestos estructurales:

- a. La existencia y validez del contrato que se pretende revisar.
- b. Que se trate de uno de ejecución sucesiva, periódica o diferida, en el sentido que de él se deriven prestaciones de cumplimiento futuro a cargo o en favor de la parte ejercitante de la acción.
- c. La ocurrencia, con posterioridad a su celebración y antes de su terminación, de circunstancias extraordinarias, imprevistas e imprevisibles, ajenas al afectado, que varíen significativamente las condiciones económicas del contrato.
- d. Que tal alteración sea cierta, grave y provocante para el actor de una excesiva onerosidad de las prestaciones futuras que debe atender, o de una sensible disminución de las que habrá de recibir posteriormente. (Corte Suprema de Justicia, SC12743, 2017)

Memora la Corte, en relación con un contrato de ejecución sucesiva, periódica o diferida, y que de él se deriven prestaciones de cumplimiento futuro a cargo o en favor de la parte ejercitante de la acción de revisión, en rigor se justifica por una prestación de cumplimiento futuro, cuya ejecución se hace después, en un término ulterior a la existencia del contrato, por cuanto la determinación del desequilibrio prestacional o la excesiva onerosidad derive no de esa prestación unitaria sino de todo el contrato. Eso comprende la imposibilidad práctica de una

³ Se declaró su constitucionalidad en sentencia C-955 de 2000, posteriormente encontrando más resonancia constitucional en las sentencias SU-846 de 1999, C-1140 de 2000, T-597 del 27 de julio de 2006 y SU-813 del 4 de octubre de 2007 de la Corte Constitucional.

alteración sobrevenida cuando la prestación se cumple o ejecuta al instante de su existencia, por cuanto se extingue en el mismo acto (Corte Suprema, SC12743, 2017b)

La revisión del contrato conforme lo establece el artículo 868 del Código de Comercio, es el medio dispensado por el legislador al desequilibrio económico adquirido o lesión sobrevenida (*laesio superveniens*) por circunstancias posteriores (*distantia temporis*) después de su celebración, durante su ejecución y antes de su terminación (*qui habent tractum successivum*). Lo que fuerza concluir, que es indispensable la fuerza del contrato y que la obligación no se haya cumplido, ejecutado o agotado, y, por consiguiente, ejecutado, terminado o concluido el contrato y extinguida por su cumplimiento la prestación, nada hay que revisar para reajustar, restablecer o terminar (Corte Suprema de justicia, SC12743, 2017).

En este caso la Corte Suprema en sentencia del 24 de agosto de 2017 recalca:

“No se satisface con la sola circunstancia de que el contrato sobre el que verse la acción sea de ejecución sucesiva o diferida en el tiempo, sino que, además, es necesario que las prestaciones que procuren redefinirse existan jurídicamente; esto es, que no se hayan extinguido” (...) (Corte Suprema de justicia, SC12743, 2017).

Al revelarse las previsiones que pueden ser intrínsecas constituidas por aquello que origina el acuerdo entre las partes en el pacto de voluntades, y, por otro lado, los elementos que han guiado la decisión de los contratantes a vincularse, tanto en su principio como en los términos finalmente contraídos, son previsiones extrínsecas, los cambios de circunstancias que traicionan las previsiones extrínsecas de los contratantes, son susceptibles de trastornar ulteriormente la economía general de un contrato que se esté ejecutando, haya sido ejecutado, o cuya obligación sea diferida por las partes. Por lo tanto, desde el perfeccionamiento del contrato se pretende integrar al convenio contractual los riesgos de imprevisión para neutralizar sus efectos, y así, puede recurrir a cláusulas de renegociación o de *hardship* que permitan un reacondicionamiento del contrato

si unos cambios en las condiciones iniciales comprometen el cumplimiento del contrato puesto que la imprevisión participa de las previsiones de las partes (Lecuyer, 2010).

El principio de conservación del contrato emerge no solo de las reglas en materia de formación e invalidez del contrato, establecida en las expresiones normativas codificadas junto con el principio de la intangibilidad, considerando que celebrado un contrato y satisfecho todos los presupuestos y requisitos legales, las obligaciones deben ser cumplidas duramente, so pena de que su deudor sea condenado al pago de los daños y perjuicios derivados del incumplimiento. Este dogma es superado y la obligatoriedad encuentra límite en la necesaria adaptación del contrato a las nuevas circunstancias de hecho que puedan constituir anomalías para su cumplimiento.

5. Algunas conclusiones del contrato en tiempos de pandemia

El peso histórico con el que se ha incorporado la imprevisión en la teoría contractual privada, en la integración de las figuras que logran una justicia material para los demandantes de la tutela de los intereses contractuales y económicos, demuestran que es una figura que ha sobrevivido a los avatares inimaginables de la historia humana, como las guerras mundiales, las depresiones económicas, cambios políticos, y particularmente en Colombia, a los huracanados vientos de los cambios económicos que golpean la vida de la sociedad. La vivencia actual del aislamiento al que los gobiernos han confinado a la ciudadanía en aras de protección de la vida e integridad de la comunidad, previniendo el contagio masivo que puedan provocar los virus, en este caso el que ha generado la pandemia COVID-19, y las disposiciones regionales y locales, se hacen en el marco de las medidas extraordinarias adoptadas con la finalidad de prevenir un desastre sanitario de dantescas proporciones, con lo cual, el escenario económico y contractual esta nuevamente a merced de la incertidumbre del aislamiento, y el estancamiento de los procesos contractuales que se desarrollaban antes del confinamiento, demandan de la justicia contractual el mayor esfuerzo de entendimiento y evolución.

En el marco jurídico colombiano, entre las medidas más sensatas para sobrellevar la situación de la incertidumbre en los contratos, existen otras herramientas legales con mejores

resultados. Así, el arreglo directo se sustenta en la autonomía de las partes, como sujetos del interés contractual y dispositivo de sus derechos, a fin de guarecer la economía del contrato, y regular lo pertinente en cuanto a los riesgos integrantes, y susceptibles de previsión, asunción, distribución, dosificación y negociación para realizar la evaluación, asignación, y reparto, de los riesgos. Esto se nutre de los principios de buena fe, la simetría prestacional, y la justicia contractual, echando mano de la costumbre y la información suficiente para mitigar eventuales desproporciones del contrato.

Se concuerda con la posición que ha construido la Corte Suprema de Justicia de Colombia, cuando hace hincapié en el deber de demostrar y probar que las circunstancias advenedizas son suficientes para provocar por la parte afectada la revisión del contrato, y no solamente la generalidad y lo abstracto, para obtener provecho indebido de la situación. El sacrificio contractual de una parte debe ser significativo, no solo desde su perspectiva individual, sino desde el más amplio panorama económico, para que esa situación avanzada pueda ser superada primero entre las partes, y enseguida por la intervención judicial de requerirse, y no quedar supeditada a desproporciones económicas en cabeza de una sola parte. Por lo tanto, se impone un interesante derrotero para la revisión de los contratos ante la situación social y económica que se extendió en el año 2020.

Al respecto, es del caso añadir que el acogimiento de la revisión contractual, mal podría estar soportado en el advenimiento de circunstancias generales y abstractas, como cuando la Corte Suprema de Justicia analizó el indebido manejo tanto por parte de las autoridades monetarias, como de los bancos, del sistema de crédito expresado en UVR, al aumento desmesurado de estas unidades de cuenta, a la recesión económica experimentada en la región donde residen los afectados, y a los bajos ingresos de los colombianos. Por lo tanto, el éxito de la acción exige la comprobación de las eventualidades y, sobre todo, que inciden real y cierta en el alcance económico de las prestaciones periódicas pendientes de ejecutarse, y, por lo tanto, no bastaba con la mera alegación de ellas (Corte Suprema de Justicia, SC12743, 2017).

Por eso, este momento para que se configure el requisito de la excesiva onerosidad en las prestaciones a cargo de los contratantes, sea en las relaciones contractuales conmutativas, o en otros tipos contractuales, la parte contratante debe evidenciar

suficientemente las circunstancias que provocan excesiva onerosidad en el cumplimiento de sus obligaciones. Pero sin lugar a duda, en los próximos semestres, es imprescindible que los operadores jurídicos estén preparados para asumir el estudio concienzudo las acciones con la cuales se pretenda la revisión de los contratos afinados en la imprevisión de las circunstancias originadas por el aislamiento social.

No todos los sectores productivos se han visto afectados por las situaciones del aislamiento para contrarrestar la pandemia, con lo cual los riesgos contractuales pueden asumirse proporcionalmente, y así evitar una frustración en el cumplimiento de las obligaciones, lo cual al futuro llevaría al colapso de las cadenas productivas. La seguridad jurídica se ve garantizada si no se exagera en las situaciones de la pandemia al extremo de invocar la fuerza mayor, por cuanto esta descendería a la extinción de las obligaciones. Si se considera apropiadamente la teoría de la imprevisión, puede mantenerse la existencia del contrato, avalando no solo la funcionalidad económica del mismo, sino la seguridad para las partes. No será fácil sopesar los principios contractuales que subyacen en estas situaciones; por un lado la inalterabilidad del contrato y su fuerza obligatoria, y en el otro extremo, la revisión del contrato por circunstancias sobrevinientes que alteren gravemente el equilibrio del contrato. Por eso la sensatez de las partes del contrato y del intérprete judicial, no deben inclinar la balanza a un lado y otro, generando desproporción injustificada para alguna de las partes; por ello, los primeros llamados a reconocer sus posiciones y limitaciones son los propios interesados en el contrato.

Finalmente, es importante considerar la construcción jurisprudencial que se ha realizado alrededor de la revisión del contrato invocando la imprevisión en las prestaciones, a fin de garantizar apropiadamente la justicia contractual. Es una antorcha que se enciende, para tratar de iluminar modestamente las situaciones litigiosas que se avecinan.

Bibliografía

- Chamie, José Félix (2012). El principio general de *reductio ad aequitatem* por desequilibrio contractual. *Revista de Derecho Privado*, (22),219-275. Último acceso: 29 de mayo de 2020. ISSN: 0123-4366. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4175/417537440008>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (03 de abril 2020). *Informe Especial N.º 1 América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (21 de abril 2020). *Informe Especial N.º 2 Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2 de julio 2020). *Informe Especial N.º 4 Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf
- Consejo De Estado, Sala Contencioso Administrativo Sección Tercera. (18 de abril 1989). Referencia Expediente número 5426. [C. P: Carlos Betancur Jaramillo]
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria. (29 de octubre 1936) Sentencia 420568 [M.P. Liborio Escallón]
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria. (23 de mayo 1938) Sentencia 420416 [M.P. Arturo Tapias Pilonieta]
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (21 de febrero de 2012) Sentencia 11001-3103-040-2006-00537-01. [William Namén Vargas]
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (24 de agosto de 2017) Sentencia SC12743-2017. [M.P. Álvaro Fernando García Restrepo]
- Franco Zárate, Javier Andrés (2012). La excesiva onerosidad sobrevenida en la contratación mercantil: una aproximación desde la perspectiva de la jurisdicción civil en Colombia. *Revista de Derecho Privado*, (23),245-277. Último acceso 12 de septiembre de 2020. ISSN: 0123-4366. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4175/417537441010>
- Hinestrosa, F. (2020). Teoría de la imprevisión. *Revista De Derecho Privado*, (39), 9-29. <https://doi.org/10.18601/01234366.n39.02>
- Montoya, F. (2005). La imprevisión frente al dilema solidarismo-individualismo contractual. *Revista de Derecho Privado*, (8),135-146. Último acceso: 29 de mayo de 2020]. ISSN: 0123-4366. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4175/417537585007>
- Lecuyer, Hervé (2010). El contrato: acto de previsión. *Revista de Derecho Privado*, (18),37-55. Último acceso 29 de mayo de 2020]. ISSN: 0123-4366. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4175/417537592002>
- Vargas Hernández, Clara Inés (2005). La incidencia de la Constitución de 1991 sobre el Código Civil colombiano. *Revista de Derecho Privado*, (8),5-16. Último acceso 13 de septiembre de 2020]. ISSN: 0123-4366. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4175/417537585001>
- Varsi Rospigliosi, E., Rosensvald, N., & Torres Maldonado, M. A. (2020). La Pandemia de La COVID-19, la fuerza mayor y la alteración de las circunstancias en materia contractual. *Acta Bioética*, 26(1), 29–36. <https://doi-org.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/10.4067/s1726-569x2020000100029>

PARTE 2

Sección ordinaria

The Migration-Development-Nexus from gender-sensitive perspective: The Case of Colombian Women in Catalonia¹

El nexo migración-desarrollo desde un enfoque de género: el caso de las mujeres colombianas en Cataluña²

Arantxa Rosa Hüttinger³

Fecha de recepción: 20/11/2020 - Fecha de aceptación: 10/12/2020

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.4321>

Abstract

This article focuses on analyzing the transnational activities of Colombian women living in Catalonia in order to determine if this migrant collective can be defined as transnational agent of development and social change. The research is based on the theoretical debates held on the Migration-Development-Nexus and the transnational migration paradigm. According to this paradigm, migrants create transnational social fields that link together their society of origin and destination through multi-stranded relations like the sending of remittance to their families, the creation of businesses and networks or the exchange of ideas and skills. Those elements can thus promote the development in both societies. In order to conduct the research, the article takes two key components into account that are crucial to understand the linkage between migration and development in the Colombian case: a) The armed conflict, that has led to the forced and voluntary displacement of millions of Colombians as

¹ This article is the product of the research "A Gender-based Approach on the Engagement of Migrant Collectives in Development processes: The Case of Colombian Women in Catalonia", presented as Master thesis of the program International Relations, Security and Development at the Universitat Autònoma of Barcelona, Spain.

² El presente artículo es producto de la investigación "El compromiso de los colectivos de migrantes en el desarrollo desde un enfoque de género: el caso de las mujeres colombianas en Cataluña", presentado como trabajo final del Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo de la Universitat Autònoma de Barcelona. Artículo de investigación científica y tecnológica.

³ Licenciada en Ciencias Sociales por la Universität Augsburg, Alemania. Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo por la Universitat Autònoma de Barcelona, España. Correo electrónico: huettingerarantxa@gmail.com ORCID: 0000-0001-7705-7513

well as the post-conflict settings and their impact in the creation of transnational fields; b) The role that gender affects the situation and condition of migrants, as the Colombian migrant collective is characterized by a high degree of feminization.

Keywords: *migration-development-nexus, gender, transnationalism, post-conflict settings, Colombia, Catalonia*

Resumen

El presente artículo se centra en analizar las actividades transnacionales de las mujeres migrantes colombianas que viven en Cataluña, para determinar si este colectivo se puede definir como un actor transnacional de desarrollo y cambio social. Esta investigación está basada en los debates teóricos sobre el nexo migración-desarrollo y el paradigma de la migración transnacional. Según este paradigma, los migrantes crean campos transnacionales que vinculan las sociedades de origen y destino a través de múltiples tipos de relaciones, como el envío de remesas a sus familias, la creación de negocios y redes, o el intercambio de ideas y competencias. Estos elementos pueden fomentar el desarrollo en ambas sociedades. Para llevar a cabo el análisis, se toma en consideración dos componentes claves que son imprescindibles para comprender el nexo entre migración y desarrollo en el caso colombiano: a) el conflicto armado, que ha provocado el desplazamiento forzado y voluntario de millones de colombianos y colombianas, como los escenarios de postconflicto y sus impactos en la generación de procesos y actividades transnacionales; b) cómo la categoría de género afecta las condiciones de la migración y la capacidad de los sujetos de adquirir compromisos en el desarrollo.

Palabras clave: *nexo migración-desarrollo, género, transnacionalismo, entornos postconflicto, Colombia, Cataluña*

1. Introduction

While the Migration-Development-Nexus (shortcut: MDN) has been a heavily discussed topic since the post-war era, academic and political discourse now increasingly acknowledges migrants and diasporas as transnational agents of development. This is the expression of a paradigm stating that migration can lead to beneficial outcomes for both, countries of emigration and

immigration, through the sending of remittances, the creation of networks and businesses, etc. (Faist Fauser, 2011). Current debates on the MDN have spread to various fields of research and policies. One of those fields with growing attention are violent conflicts as a cause of forced and voluntary migration and the role migrant collectives can play for reconstruction and development in post-conflict settings. Another strand with rising interest deals with the implications gender can have in those processes, as there are always gains and losses expected through migration, but with different consequences for gender roles (Bermudez, 2016).

These two domains come together when turning the view on the case of Colombia. Sadly, the country holds the record for the longest surviving armed conflict in the continent involving left-wing guerrilla groups, right-wing paramilitary groups and state forces. This has led to massive movements of internal and international migration which has affected different social classes and ethnic groups in an unequal manner. Still, the population of Colombians abroad is very connected within each other and a big proportion is engaged in gaining influence in the recent peace talks (Bermudez, 2016). Another characteristic of Colombian migration is its high degree of feminization. Because of this, I want to take the example of Colombian Women residing in the autonomous community of Catalonia in order to analyze their transnational engagement in development processes.

At this point it is important to clarify that the research is adopting a broad and capabilities-focused perspective on the term development, proposed by Amartya Sen. As he defined human development as a process of expanding the people's substantive freedoms, it can take place in various areas - such as education, health, food or housing - as long as there is an enhancement of people's wellbeing and capabilities (Sen, 1999).

To analyze development contributions from a gender sensitive perspective, it is crucial to take into account all "the societal and cultural factors of exclusion and discrimination based on gender in the most diverse spheres of public and private life" (Šribar, 2015, p. 181). Therefore, though 'gender' being a neutral term including all the sexes, gender sensitive approaches refer mainly to instances of structural disadvantages in the positions of women's lives. Applying this notion, the research aims

to critically point out their situation during the migration process in Catalonia and the challenges they face in order to make contributions to development processes. Hence, the main research questions are formulated as followed:

- a. What are the transnational activities conducted by Colombian Women residing in Catalonia?
- b. From those contributions, can they be identified as transnational agents of social change and development from a gender sensitive perspective?

2. Migrants as Transnational Development Agents: The Discursive Evolution

The linkage between migration and development has been a relevant topic on the political and academic agendas since the 1950's. The evolution of the theoretical debate can be parted into three main phases, where dominant opinions have been swinging back and forth between Optimism and Pessimism (De Haas, 2012). The first phase was characterized by economic modernization concepts from the post-WWII era, creating a strong development optimism. Public policies emphasized the need of labour force in the North and argued that immigration from the South also fosters development of the country of origin (shortcut: COO) through remittance and return migration (Faist, 2008). After the first oil crisis's in 1973, Europe was challenged by massive economic downturns. This is why, according to Faist (2008), in the second phase, a paradigm shift took place towards dependency perspectives, stating that migration is an exploitation mechanism and causes a brain drain effect in the Global South. The pessimism persisted for over two decades, until new empirical works 'rediscovered' the potential positive impacts of migration. Especially a World Bank's publication called 'Workers Remittances' (Ratha, 2003) moved the financial benefits of migration back into the center of international attention. The discovery that remittances have increased abnormally since the 1990's and continuously surpass the total flows of Official Development Aid led to a publication boom and made migration become a regular feature of development-policy debates. However, significance has also started to be given to knowledge transfers and other flows, summarized with the concept of social remittances: The transfer of universal ideas (like human rights, gender equity, etc.), behaviors and identities (Levitt

and Nyberg-Sørensen, 2004) that directly or indirectly affects development. The current third phase of the MDN is strongly characterized by the transnational migration paradigm, defined as all “the processes by which immigrants forge and sustain multi-stranded social relations that link together their societies of origin and settlement” (Basch, Glick Schiller, and Szanton Blanc, 1994, p. 6). While in the first phase, policy-makers and researchers concentrated on money transfers and return, the new transnational perspective understands that migration leads to the creation of transnational social fields. Those consist of social and symbolic ties, networks and organizations that cut across the border of at least two national states (Faist and Fauser, 2011). Nowadays, there is a broad number of institutions formed by migrants that are included in the concept of transnational spaces, such as hometown associations, migrant business networks, epistemic networks of high skilled professionals or ethno-national communities (Faist, 2008).

2.1. Migration and Development in the Context of Conflict Ridden Societies

The role of diasporas as development agents in conflict settings is strongly linked with development agencies taking roles in conflict-management since the mid 1990's. It started to be acknowledged that (post-)conflict situations offer opportunities for political, economic or social reforms to change past structures and therefore the need to address them by development cooperation. While before, diasporas formed by conflicts were perceived negatively (e.g. as 'long-distance nationalists'), it is now assumed that diasporas can play an important role in the 'creative destruction' dynamic of conflict, by rebuilding political and economic structures (Van Hear, 2011). One characteristic of diasporas formed by conflicts is that of "mixed migration": Whereas officially, a clear distinction is made between forced and voluntary migration, they can't be separated easily in reality, as those who flee from a country where violence, persecution and discrimination exist, are also likely to escape economic circumstances. According to Van Hear (2011), this variety of factors typically leads to a dispersion of transnational relations and the creation of networks among such dispersed groups. Besides the transfer of economic remittances, there are three types of contributions that can be identified as social remittance within post-conflict

reconstruction. Philanthropy includes a variety of non-profit activities directed to humanitarian or development projects. In those activities, migrant associations function as messengers between their PO and NGO's, as they have the local knowledge to better target areas in need of development or humanitarian intervention. Moreover, philanthropy can be used to promote political agendas of diasporas. Diasporas are also a source for human capital, which is often required to (re-)staff government positions or development programs. Within the private sector, they count as the firsts to invest in post-conflict countries, combining their cultural expertise and local networks with new knowledge and networks from abroad. However, it can also be a challenge for security and legitimacy of the COO. As they often receive higher salaries due to their international experience, returnees' presence can replicate pre-conflict stratification of skills and class (Brinkerhoff, 2011). Lastly, diasporas can have a significant political influence, as examples like the South African diaspora in the anti-apartheid movement (Faist, 2008) or the Afghan diaspora's inclusion in drafting the 2002 Constitution show. They may influence the international political opinion for the protection of human rights and political freedoms, as well as 'humanise' the foreign policy of their host country. In the COO, they can be supporting the legitimacy of post-conflict governments or funding cultural mechanisms specific to conflict resolution. Moreover, they can have an important role as peace advocates in their homeland by convincing warring parties or their host states to participate in peace negotiations. However, their participation can also present a risk, when 'out of touch' diasporans lobby for policies that hinder sustainable peace, by focusing on retribution and blame (Brinkerhoff, 2011). As presented, engagements by migrants in conflict settings are various and can always have potential positive and negative outcomes. Besides their ideological ideas and the support by states or international agencies, the capacity to receive positive results for reconstruction and development also depends on formal factors within the migration process, such as: A security of their status, income above subsistence level, freedom of speech, space to develop social competences and political literacy (Van Hear, 2011).

2.2. The MDN from a Gender Based Perspective

Until now, gender within the MDN has been related mostly with the participation of women in the global care chains⁴ or transnational motherhood. Consequently, transnationalism of migrant women has been equated with activities on an individual level, mostly through the sending of remittances to their families (Bermudez, 2016). The rise in female international migration led to the discovery that women tend to send remittance in higher amounts than migrant men. Because of this, it is assumed that they are harder workers, act more responsible towards their family and channel remittances more into productive activities for development. This discovery shifted the international view on migrant women from being the “victims of globalization” into “global heroines of social change” (Cuentas and Vera, 2011). The discussion on female migrants as development agents suffers several shortcomings, derived from the homogeneous image drawn upon migrant women. Especially since migration and remittance are assumed to be a new driving factor for development policies, the generalization of women as more empathetic and responsible puts them into a high risk of instrumentalization. Also, the understanding of development hereby is reduced to economic growth, while their contribution to development through social remittance is barely discussed. Thus, in order to avoid a reproduction of gender strategies, an analysis of the gendered nature of transnational activities is essential to relate migrant practices to their visions on development (Dannecker and Sieveking, 2009). Additionally, there is a need for context-sensitive analysis of female position’s in migration processes, as the euphoria of women’s contribution through remittance always measures the numbers, but hardly questions the conditions under which those women are living to be able to send them. The feminist critique to developmentalist thinking therefore argues that, to be a social agent of change, migrant women need to have all their human rights protected and be able to exert their citizenship equally to the conditions and opportunities than local citizens in the country of residence (shortcut: COR) (Cuentas and Vera 2009). One political arena where gender relations have established a strong mainstay, is in conflict and peace. This can be explained by:

⁴ “A series of personal links between people across the globe based on the paid or unpaid work of caring” (Hochschild, 2000, p. 131)

- a. The impetus of feminism in academia showing that men and women are affected by conflict and participating in peace-reconstruction in different ways.
- b. The global human rights movement bringing attention to the effects of conflict-settings on women. Ever since, attempts have been made to involve women officially in peace processes and study their specific vulnerabilities in post-conflict situations. However, gender in conflict studies from the view of migrant associations is hardly considered. Feminist scholars call for more focus on the multiple, heterogenous ways in which transnationalism and conflict settings affect the different genders and their ways of actively participating in those contexts (Bermudez, 2016).

3. Methodology

The findings of this research are based on mostly qualitative methods, consisting of:

- a. Semi-structured expert interviews
- b. Content analysis of websites and some statistical data
- c. Review of specialist literature

During the research period, six interviews were carried out with five Colombian women residing in Catalonia and one Spanish expert in development cooperation with women's organizations⁵. Four were conducted face to face, two by Skype. The next step was to transcribe the recorded conversations⁶ and to translate the relevant sections from Spanish to English. Finally, the collected data was analyzed after the principles of the qualitative content

5 Register of the interviewed women and their entities: **A:** M. R. Vásquez; doctor and human rights activist, member of *la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas de Colombia en España*. Date of conversation: May 8, 2019 **B:** M. Cabarcas; political scientist and international consultant of human rights. Date of conversation: May 16, 2019 **C:** Anonym; *Mujeres Palante*, Date of conversation: June 14, 2019 **D:** H. Flamtermesky; founder and coordinator of *Mujer Diaspora*. Date of conversation: June 18, 2019 **E:** **B. Puerto; co-founder of Mujeres Palante**, member of *la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas de Colombia en España, Foro Internacional de Víctimas and Asociación Minga*. Date of conversation: July 2, 2019 **F:** **M. Palomares Arenas**, *Fundación Calala - fondo de mujeres*. Date of conversation: May 15, 2019.

6 Before recording the conversations, all interview partners were to give their permission with a document handed to them explaining the use of the material.

analysis by Philipp Mayring, a concept of systematic processing of information material. The analysis procedure after Mayring consists of the following steps:

- a. Defining the unit of analysis
- b. Analysis: Summarization, Explication and Structuring
- c. Verification of the established category system on theory and material
- d. Interpretation of the results towards the research question
- e. Examining validity of the analysis with quality criteria (Mayring, 2015)

4. Analytical Framework: Colombian Women in Catalonia

Unfortunately, there is no official census about the overall Colombian migrant community. According to estimations of the Ministry of Foreign Relations, about 4,7 million Colombians, therefore almost 10% of the whole population, were living abroad in 2012 (Ramírez and Mendoza, 2013). There are past studies stating that Colombian migration has acquired a truly 'global character' due to the multiple migrant destinations and the development of translational links (Guarnizo, 2008) such as: The political rights the Colombian government has granted to its emigrants, e.g. by letting them elect representatives to the Colombian legislature (Levitt and Nyberg-Sorensen, 2004); the growing dependence on remittance as national income; and many social, cultural, political and economic links between the migrants and their families and communities of origin (Guarnizo, 2008).

4.1. Colombian Women in Catalonia: Population and Organizations

According to the National Statistical Institute of Spain, from the 440.197 Colombians residing in Spain, 75.160 were living in Catalonia in 2018. The big majority lives in the province of Barcelona (54.149), followed by Tarragona (9.422), Girona (6.968) and Lleida (4.351). Colombian migration to Spain has been highly characterized by feminization, resulting in 42.703 - or 57% - of the Colombians in Catalonia being women (Instituto Nacional de Estadística, 2019). Therefore, it is not surprising that the majority of Colombians in Spain work in domestic

service, although they tend to have relatively high levels of education (Bermudez, 2010). A further web search shows that there is a significant number of Colombians participating in migrant organizations. For instance, Colombia's official program for emigrants *Colombia Nos Une* (shortcut: CNU) lists 22 organizations in Catalonia, from which 19 are located in Barcelona. There are several local and international organizations based in Barcelona, where Colombian women take protagonist roles and get repeatedly mentioned in related studies, such as: *Colectivo Maloka*, that supports civil society initiatives (especially women peace groups) in Colombia with funding and lobbying activities and is active in making visible gender implications of the conflict. An important feminist local initiative emerged from *Maloka* is called *Mujeres Pa'lante* (Women Ahead) (Bermúdez, 2016), an association of immigrant women that became a crucial agent in Catalonia for the accompaniment of migrant women in their first orientation. Another collective with central importance is *la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas de Colombia en España* (Collective of Refuge, Exile and Migrant Women of Colombia in Spain) with over 12 delegations and one of the biggest in Barcelona. The members - a broad variety of Colombian women ranging from students up to exiled leaders of social movements - auto define themselves as victims of the armed conflict, as peace advocates and as memory maintainers (Source: Interview A + E). Eventually, there is the initiative *Mujer Diaspora*, founded in London and later reproduced in Barcelona, Stockholm and Brussels. Before called *Truth, Memory and Reconciliation Commission of Women in the Diaspora*, it emerged from the necessity of making visible the situation of migrant women both in Colombia as in their new PR. By collecting testimonies of female victims of conflict, *Mujer Diaspora* counts as innovative tool of psychosocial healing and empowerment of women in the diaspora (Source: Interview D).

4.2. Transnational Activities by Colombian Women in Spain⁷

Colombian migrants occupy the first place when it comes to frequency and total amount of remittances sent from Spain. In 2008, the number of remittance reached 4,84 Mio. US\$, from which 51% were sent by women (Corporación Humana, 2012). Regarding the use of the transfers, studies assert that most

⁷ There was no study found that analyzes transnational activities of Colombians in Catalonia only.

Colombians send remittances in order to sustain their families, to invest in housing or related goods and to save up for the future (Bermudez, 2016).

According to studies on women migrant's involvement in transnational fields (Bermúdez, 2010, 2016), Colombian women in Europe are possessing of strong political capital. Even though especially middle-class women and political activists from Colombia often find themselves in a position of disempowerment in the COR, many are engaged in political and civic initiatives in relation to both, the home and host society. Also, Colombian migrant women have been very active in transnational activities initiated from above. This is explained, on the one side, by the high feminization of migration to Europe and, on the other, that the focus of such programs is mostly associated with traditional female roles: diaspora philanthropy, links to the COO and migrant needs. Colombian women in the European diaspora further have strengthened efforts to express their own voices and seek roles in the peace building process from exile. Bermúdez shows that the Colombian migrant collective has a political component strongly connected with the commitment to their COO and their action taken in development processes. In many cases, leaders within diaspora organizations had a political career path previous to emigration, then adding a new political role in the immigration context and, in some cases, also projecting it when returning. Bermúdez (2010) also describes how associations originally dedicated only to political or cultural activities have evolved towards activities to development in Colombia.

Eventually, having collected the available information related to the subject of investigation as foundation for the data collection, the fieldwork is guided by the following subquestions:

- a. Organizational Level: What characteristics do organizations Colombian women participate in have in common?
- b. Individual Level: What are the conditions of Colombian women during their migration process in Catalonia?
- c. Transnational activities to development: How do women migrants contribute to support the development processes - on an organizational and individual level? What are the limits?

- d. Public policies: How are the public policies in Colombia or Catalonia relating to the Colombian migrants? What is expected to empower them more in the future?

5. Results⁸

5.1. Organizational level: common characteristics

In general, the Colombian migrant collective is extraordinary connected and supportive amongst each other, within and outside of the country. All the Colombian interview partners indicate various links with Colombian, Latin American, Human Rights, women and migration networks in the place of residence (shortcut: PR), the place of origin (shortcut: PO) and also internationally. For instance, in June 2019 the Colombian community organized the event “Serenata de Amor por la Paz” in Barcelona, to collect money for the recuperation of the Cauca river and the affected villages from the Ituango dam crisis. In this philanthropic event, several Colombian and Catalanian organizations⁹ united to organize the concert and send all the profits to the Colombian organization *Ríos Vivos*.

This strong interrelation is, inter alia, plausible due to the fact that many of their own organizations already have delegations in several places outside of Spain, as it is the case for the *Colectiva*, *Mujer Diaspora* and the *International Forum of Victims (Fóro Internacional de Víctimas: FIV)*. Another factor is the commitment of many migrants in various organizations, like in the case of C, founding member of *Mujeres Pa’lante*, who has a plurality of links to Colombia:

I am active in the observatory for the cohabitation of the indigenous communities. (...) For many years was part of *Maloka*. And I’ve always maintained the nexus with many social movements in Colombia

⁸ As the findings are mainly based on the statements from the expert interviews, there is no claim for completeness and correctness of their opinions. All inserted quotes have been translated by myself from Spanish to English.

⁹ ColHibri, Asociación pel canvi Social, Pacific y Democratic, Proces Constituent, Convocan Paz a la Calle Bcn, Colectivo Maloka, Mujeres Pa’lante, FIV Catalonia, Ciudadánias por la Paz, Colombia Humana and La Colectiva

(...) and other Colombian movements abroad. We try to be in contact, support international events, whatever is necessary. (C)

Interestingly, even though Colombian migrants are extremely connected among each other and to their COO, the interview partners argue that it is often complicated to work together due to the high degree of heterogeneity of Colombians. Colombia is characterized by its diversity of cultures and identities, including Afro Colombian and indigenous, rural and urban, low to upper class people etc. Hence, there are many different people with different necessities and these dynamics are reproduced in the population abroad and their organizations. Interviewee B, who has worked for the program *CNU* of the Colombian chancellery, tell about her experiences of preparing the "First reunion for the formation of the national committee of the civil society for migration"¹⁰:

I've worked with ex-combatants, with paramilitaries, guerrillas, victims of sexual violence - but no, the hardest work I've ever done was trying to work with the Colombians residing abroad. (...) The migrant population is everything: students, people deprived from liberty, indigenous people. (...) And they united all Colombian organizations in the world to collect proposals for peace. This process was - I don't want to say a failure, but it was very, very difficult. (...) All the organizations made proposals for health, for education, they talked about remittances, about everything. (B)

5.2. Conditions during the Migration Process in Catalonia

As the interview partners argue, it is complicated to give a valid statement about the general position of the Colombian migrant community in Catalonia due to its strong heterogeneity. However, there are at least three main groups of Colombian women in the region that - despite their strong interconnection - have different needs and face different challenges. First, there are the students and academics, a rather young group migrating for reasons of self-development. When deciding to stay permanently,

¹⁰ "Primer encuentro para la conformación de la mesa nacional de la sociedad civil para la migración" (CNU, n.Y.)

they often struggle with accessing the labour market, from the difficulty of validating their titles. Then, there are the refugees and exiles: Many have been politically active in COO and had to leave Colombia due to threats from paramilitaries or guerrillas. The notable presence of Colombian exiles in this region also has to do with the various political institutions in Barcelona, like the *Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans a Colòmbia* or the *International Catalan Institute for Peace*, who have clear policies of denouncing human rights violations. For instance, two of the interviewees came to Barcelona through a protection program for human rights defenders and later applied for political asylum.

Eventually there are the so-called economic migrants, a larger group who migrated to Spain in order to find working opportunities. According to the interviewees, the first waves of Colombian migration to Spain were characterized by a high proportion of women coming with basic labor qualifications. Their work used to be well received and had a good pay, until the Spanish economic crisis presented a turning point. According to D, the crisis hit migrant women by far the hardest, leaving them without economic protection, like unemployment money or pension. This is worrying as many of them were working hard for many years and thus contributed a lot to the Catalan society. Returning to Colombia many times is not an option, as it would require the support from the family, but the migrant usually is the main sustainer. Thus, many Colombians either remigrated to other EU states or stayed to find themselves in precarious situations. As the unemployment rate raised and migration policies in Spain turned more restrictive, a big proportion of Colombian women migrating for economic reasons live here undocumented, by overstaying a tourist visa. Resulting from the interviews, those women get caught in a vulnerable situation because of the Spanish Immigration Law (*Ley de Extranjería*; shortcut: LEX): With an irregular migrant status, the only option to legalize the stay and get a work permit is usually to apply for 'arraigo social', a type of residence authorization in exceptional circumstances. According to the interview partners, the LEX is discriminating migrants, as it puts them in a situation of no rights. During three years - the minimum time of residence required to apply for the *arraigo* (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2016) -, they stay undocumented and struggle to sustain themselves without access to public services. Additionally, the LEX is harder on migrant women, because their vulnerability exposes them to various types of violence. Victims of sexual assault wouldn't

denounce the incident at the police, as they would risk expulsion for being undocumented. As also the accreditation of foreign degrees became increasingly difficult, the labour access is very limited and most women don't have other options than working in the domestic or caring sector. These are the jobs that 'no one with full privileges wants to do' (E), as it is very hard and no dignified work. Especially when hired privately, the work schedules can be quite inhumane - 6-7 days, no vacation - and the salary is often lower than the minimum wage. As an internal worker, women are also in risk of isolation, when being the only employee in a house of strangers and not able to have a social life due to the long working hours:

I have known women that live here for 6, 7, 8 years and they still don't know the Mediterranean, because they didn't have the time to go to the beach, never. (...) Saving up the last cent, living in precariousness, to send money back home. (A)

Furthermore, the interlocutors state that for refugees and exiles, the Spanish immigration policies are even more restrictive. During asylum application, they are handed out a 'red card'¹¹, which limits the citizen rights immensely. In the first six months, they are neither allowed to work nor to leave the country for at least five years. It further exposes them to daily discriminations, like when trying to rent a home or open a bank account.

5.3. Transnational Contributions of Colombian Migrant Women

From the previous studies it results that remittances have reached enormous importance in Colombia on the macro and micro level, like the following news article section shows:

"According to the World Bank, the Colombians living abroad have sent the record figure of 6.3 billion US\$ in 2018. A 54% of this population are women, and while the remittance grows more, those women are contributing proportionally to the country's development. The money sent by the mothers, daughters, sisters and aunts

¹¹ 'Tarjeta Roja' or 'Documento acreditativo de la condición de solicitante en tramitación de protección internacional'

living in the foreign helps millions of families in Colombia for basic necessities, like education and health.” (Las Americas, 2019, March 7).

The interviewees confirm that the economic contribution of migrant women is an indispensable element for development. In the COR, they contribute to the GDP by making expenditures, paying taxes etc. while the same time, they're sustaining their families in Colombia, by saving up to send money back home. Still, when praising those women's contribution, one cannot disregard that there is an immense lack of visibility regarding the following factors:

- a. The profile of migrant women and their living conditions in the COR: Putting remittance in such a positive light makes the difficulties many women experience - e.g. precarious working conditions - in order to send money home invisible.
- b. The specific use families back home are making of the transfers: While many migrants live at the minimum subsistence level to save as much money as possible, the value of the money that arrives the families at home is often not understood. The interviewees report from several situations where remittance expenditures go to material luxury instead of productive investments. This lack of education pedagogy can lead to a destruction of families and many women regretting retrospectively to have left the country. Additionally, they are often in a conflict of being a mother from distance. Not being able to be there for their children, makes them desperate to show their love in a different way and accepting the “unproductive” use of their transfers:

“So, if they want the new sneakers, the moms say ‘Sure, go buy them’, giving little treats to her child to maintain the love. (...) The Colombian state does not see the misery in this situation. The mother must go to a different place on earth to give food to her children. (...) There is a rupture - but it's obligatory to give this love. I say this because I experienced it. It's a condition that doesn't permit parenting, and parenting is a basic need for a healthy society” (E)

- c. How remittance actually could improve the life capacities: There is a broad number of development challenges in Colombia. Most of them are derived from the long-lasting conflict that converted the country into a society of inequality and violence. In addition, the increasing presence of transnational companies, exploiting Colombian territories, left many families in precarious situations, forcing them to escape. However, big migration flows combined with the international remittance hype take away the responsibility from the Colombian government, to supply public goods to its people. The migrants, thus, suffer from the pressure of sustaining their families, hidden in the positive image given to them as promoters of development. Meanwhile, the development challenges are so big and numerous, that the situation in the country first needs to change institutionally for remittances being able to do a contribution.

Besides money transfers, other types of transnational activities have been identified, like the organization of philanthropic events and political forums, sensitization work of politicians, etc. In general one can say that in Catalonia, the organized activities of Colombian women migrants have a strong character of political incidence. There is a broad number of auto-organized collectives defining themselves as victims of the armed conflict. This is why here one of the strongest pillar of Colombian women's activities is maintaining the historic memory. There is an impressive amount of people organized, notably in the *Colectiva* and *Mujer Diaspora*, in order to make women exile's life stories a part of the history of Colombia. They collect testimonies about what happened to the women during the conflict, why they have left and ultimately, also trying to understand their motives of having stayed silent, in many cases for many years. The members of the *Colectiva* emphasize the importance of also collecting testimonies from migrants without refugee status, as the waves of labour migration are rooted in the conflict, too. To give an example, the *Colectiva* conducted a three year lasting project called "MUJ-ERES", using the methodology of theatre as a space of narratives. The project was valued as an important step to make the voices from exile visible. As a result, the *Colectiva* published the book "Breaking the silence from exile" (2018), where various life stories were captured and delivered to the Commission of Truth in Colombia.

Moreover, there is a big will to participate in the peace reconstruction process. However, as political actions are more typical in forms of community activism, a network of supportive organizations is crucial for activities of political incidence. For instance, a workshop for Rights, Peace and Gender was organized 2016 in Barcelona by the regional government and civil society organizations such as the *FIV* and *Mujeres P'álante* with the aim "of strengthening the social fabric of the Colombian diaspora (...) and promote citizen participation in the building of peace in Colombia from exile." (Bermúdez, 2016, p. 228).

Another way how migrants support the process of social change in Colombia is through maintaining links with returnees. As many of them participate in other organizations when returning, they are fundamental for the extension of networks among Colombians. Often, returnees (like the members of the *Colectiva*) have undergone an educational process while living abroad in the form of scholarship programs or university enrollments. Back in Colombia, they can help visibilizing the situation of migrants and exiles by participating in negotiation tables. Being the spokeswomen of their organizations when participating in such spaces (e.g. the Commission of Truth), they make sure that the testimonies for historic memory are also coming from abroad and bring in their proposals for public policies. When recalling the definition of social remittance as the transfer of knowledge and universal ideas, it becomes clear that Colombian migrants are contributing massively beyond the economic and political level and addressing different groups of people. For the Catalan population, the Colombian Diaspora always has been the first source of information regarding the armed conflict in Colombia and now in the peace process. Regarding their COO, Colombian migrants transfer important knowledge concerning respectful co-habitation, gender-relations and other social norms difficult to develop within dynamics of inequality and violence. While living abroad, it is likely to give up the influence of racist, classist or sexist thinking, that are possible to occur in stratified, conflict-affected societies:

Those simple ways of living together, even though they might seem to be minimal changes (...) Like transmitting to men that there are other ways to relate with women. Because we have violence very normalized in Colombia, and also disrespect.

And there is no man who will say to his colleagues to start respecting women. He'd rather say "Well, that's how they are". But, they do not have to continue being like that. (...) If we'd always say that, we would all still live in trees! (A)

One typical feature of social remittance particular for migrant women has to do with their characteristic trait of being more empathetic towards fellow human beings. Women's individual pronounced role of carers is often being replicated on a macro-level, making them take traditional female roles in cooperation programs, such as: philanthropy, community construction, memory collection, etc. The fulfillment of those female roles is of big value for the world's societies, but it is also crucial that women do this work from their own motivation, hence that it is properly valued and not done for the fact of being a woman. Additionally, migrant women are also having an impact with this culture of caring on an individual level, when transmitting their affection as domestic workers: While they are not able to give love to their own family, they can do it for the family they work for and transmit important values of cordiality. Another characteristic of the collective of Colombian women are their strong capacities of resilience and self-organizing, from which they have created an extensive network where different organizations collaborate to support organizations or social leaders in Colombia. Additionally, there is a big engagement in supporting fellow migrant women - regardless of their nationality or ethnic background - among Colombian women in Catalonia. Like in the case of *Mujeres Pa'lante*, they offer spaces that help immigrant women in their first reception and create networks of mutual support. In May 2019, for instance, *Mujeres Pa'lante* organized a 'Political Forum for Migrant Women' in collaboration with different collectives in Catalonia, to make proposals for public policies in presence of representatives of the political parties running in the Barcelona city council elections. Some Colombians are also active in syndicates that fight against the slavery like conditions in the caring or cleaning sector (e.g. *Las Kellys Barcelona*). The interviewees explain this by the women's high degree of consciousness: Due to undergoing the migration process, they can see the cultural differences and inequalities within society, so that also women who before never participated in organizations before start to see the need of organizing themselves and take action against injustice.

Finally, another form of social remittance from women migrants can be transferred through intercultural exchange. Colombia has a very rich culture concerning their food, music, community dances and general vitality and loving nature, which is one of the factors why there is still a relatively positive image drawn upon the country despite its violent history. Those cultural assets and values of cohabitation can be transmitted to the Catalan society thanks to migrants - and their children, when attending Catalonian schools.

5.4. The Public Policies of Catalonia and Colombia - Requirements for Greater Empowerment

The autonomous community of Catalonia stands out for its strong solidarity towards societies in conflict. Stating that the individual and collective rights are crucial for the transformation of inequalities, the Catalan government applies a gender and human rights approach in their public policies. Therefore, the Catalan Agency of Development Cooperation (ACCD) counts Colombia as one of eleven places of priority for cooperation projects and programs. The cooperation agency also emphasizes the importance of actively including migrants in development processes, for example through co-development strategies (Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, 2015). Additionally, there is the Department of Global Justice and International Cooperation of the council of Barcelona. Within South America, the agency preferably works in the main cities of Colombia in order to make them major political agents in the peace process. Further, stateless nations and diasporas facing violations of their rights or political persecution are also priority intervention areas (Ayuntamiento de Barcelona, 2018). According to the interviewees, important programs which have been stigmatized or ignored from the the own government were able to survive thanks to the Catalan cooperation. The Catalan policies give a voice to places that are of crucial importance for the coordination of denouncing human rights violations.

However, there are also deficits of the Catalan public policy approaches to migrant collectives. Even though the ACCD emphasizes Co-development as necessary strategies, there are hardly any official co-development projects undertaken since the economic crisis. Furthermore, the funds for development cooperation are often very limited, which generates a big

competition on scarce resources. This is a delicate situation, as it creates a division between organizations that are not healthy for civil society's empowerment. In addition, the agencies don't tend to pay salaries to the participants. This is disadvantaging migrants who want to be politically active, as it is promoting volunteering, demanding to invest their time and effort without compensations. And ultimately, there's also a lack of specific measurements for economic support of women migrants' projects. As the incubation time for cooperatives of women migrants is usually longer than for local organizations, the funding schemes are usually not profitable enough to make their projects sustainable. Shifting the view on the origin country, there is far less support offered by the Colombian government than from Catalonia. Regarding the before mentioned congressman representing citizens outside of Colombia, according to the interviewees one single person is not enough to represent the numerous population abroad and therefore cannot know their specific needs.

Further, there is the so far most ambitious state initiative for migrants *Colombia Nos Une*. Launched in 2002 as part of the development plans from the first Uribe administration, CNU's main objectives are to get to know the reality of Colombian migration and to improve the conditions in the host societies, to reinforce migrant's economic, social, political and cultural participation and to create transnational networks (Bermudez, 2016). However, Interviewee B who worked for CNU states that hardly any resources are spent on getting to know the population abroad profoundly. The program therefore serves more to highlight big achievements of Colombians abroad instead of supporting them with funds or put their proposals for public policies into practice. Further, the efforts of political activists tend to be recognized even less, as exiles represent a threat to the government due to their opposing opinions. Therefore, the migrants are usually only able to raise awareness on the policy proposals of Colombians abroad through maintaining the link with returnees and local organizations, or by taking initiative to meet with parliamentarian friends when traveling home. While the Colombian migrant collective is practically invisible as political subject, there is an extraordinary interest in them as income source. For this reason, the government runs a program from the national saving fund, in which Colombians abroad can invest their remittances to save for a house in Colombia (FNA, n.Y.). The interviewees recognize the efforts made in the

right direction, as those types of investments can give women a certain degree of protection when returning from many years working abroad. However, this program is not sufficient, as it is not inclusive enough and there are hardly any opportunities for migrants to inform themselves about such alternative forms of transferring money home.

In sum, what is required by the public policies to improve the capacity of agency of Colombian migrants in Catalonia? To start with the individual level, it is fundamental to give them the necessary educational process to know about their rights and the existence of institutions that can facilitate their integration into the society. Only then it is possible to go beyond the private sphere, not staying stuck in the 'migrant image'. The interviewees also plead for easing the restrictive policies of the LEX, for facilitating the accreditation of degrees acquired abroad, and for penalizing private employers that abuse the migration conditions (e.g. by paying salaries under the minimum wage).

In the area of project work, the competition on scarce resources from the cooperation agencies should be avoided. Instead of fighting for funds, organizations should create a constructive dialogue in order to see what the common challenges are and enforce the collaboration to overcome them. Also, the cooperation agencies should be more (gender-)sensitive regarding the capacities of migrant organizations, because usually women migrant's cooperatives take longer to develop than local ones. Therefore, the funding plans should be adapted, granting them more and continuous money resources. And ultimately, women migrant's businesses should be offered a better support through the so called *emprededuría*: an education format where migrants can learn how to run a business, to manage human relations within collective projects, etc. To acquire such management skills could be fundamental for migrant women in order to establish something lucrative and sustainable at the time of returning.

6. Conclusions

This research relates to three main academic and political fields within the MDN: the transnational activities of migrants, diaspora politics in conflict settings as a source for development, and the gender implications of migration. The article adopts a

wide definition of development as well as transnational politics, to better display the diverse ways in which migrants are engaging in relation to their COO, COR and internationally.

It can be concluded that Colombian women are very active in maintaining a variety of links between Colombia and Catalonia, contributing to the emergence of a transnational social space that can have positive outcomes for the development of both countries. As many Colombians in Catalonia define themselves as victims of the armed conflict, their transnational activities have a strong political orientation. Hence, the most typical organized activity of Colombian women comprises the collection of testimonies from female victims residing abroad. Additionally, they are very engaged in building a network of support among fellow migrants. These findings go in line with the studies of Bermúdez (2010, 2016), as the women are very engaged in political and civic initiatives, although many of them are in disempowered positions (in some case, especially because of it).

Women migrants tend to have a better capacity of agency than in other recipient countries owing to the Catalan experience in applying gender-sensitive approaches to migrant policies and to conflict and peace. Nevertheless, organizations often lack financial support from above to officially engage in development projects. On the other side, the Colombian government is interested in their emigrant population when it comes to remittances, but usually ignores them as political subjects. This coincides with the analysis of Faist (2008), recalling that the transfer of political ideas often resembles a threat for emigrant governments.

The research shows that many women become limited in their political and socio-economic opportunities due to the LEX as well as a gendered labour market in Catalonia. Part of this reality is also that despite those circumstances, Colombian women are saving up a big proportion of their scarce resources to send them to their family home. However, this research concludes with the need to recognize their big value as fomenters of social change. They are not only money sources but possess of important human and political capital and are highly active as transmitters of social remittance. In this area, they have multiple roles as careers, educators, and peace advocates, which can contribute on the one side to the social transformation in Colombia and the harmonious cohabitation of locals and the migrant community in Catalonia.

Finally, to promote their role as transnational agents of social change, it is very important that the migrant community has their human rights protected and is sufficiently supported by their governments when taking transnational action. For the Colombian government this means to create profound statistics of the emigrant population to better address the needs. Additionally, migrants need to be offered more information about existing programs. Further, a better education pedagogy should be applied to the communities that receive remittance. In the host region, it is crucial for migrant women to exert their citizenship equally to the opportunities local citizens have. Additionally, the Catalan society should be educated to not abuse the vulnerable migrant status when hiring women for domestic work. Regarding cooperation, the local agencies should offer migrant women more and continuous resources, as well as specific education formats for project work.

Bibliography

- Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (2015). *Plan director de cooperación al desarrollo 2015-2018. Por un país comprometido con la igualdad de género y los derechos humanos*, Barcelona.
- Ayuntamiento de Barcelona (2018): *Plan Director de Cooperación para la Justicia Global de Barcelona 2018-2021*. Barcelona.
- Basch, L., Glick Schiller, N. & Szanton Blanc, C. (eds.) (1994): *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. Switzerland: Gordon and Breach.
- Bermúdez, A. (2010). Transnational Political Practices of Colombians in Spain and the United Kingdom: Politics Here and There. In: *Ethnic and Racial Studies* 33 (1), 75-91.
- Bermúdez, A. (2016). *International Migration, Transnational Politics and Conflict: The Gendered Experiences of Colombian Migrants in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Brinkerhoff, J. (2011). Diasporas and conflict societies: Conflict entrepreneurs, competing interests or contributors to stability and development? *Conflict, Security & Development* 11 (2), 115-143.
- Colombia Nos Une (CNU, n.Y.). *Primer encuentro para la conformación de la mesa nacional de la sociedad civil para la migración*, Retrieved July 29, 2019 from <https://www.colombianosune.com/mesa-nacional-sociedad-civil/como-vamos>
- Corporación Humanas (2012). *Mujeres migrantes: Sueños y realidades. Aportes para un debate desde los derechos Humanos*. Bogotá.
- Cuentas Ramírez, S. & Vera, P. (2011). *Migración, Género y Desarrollo: Mujeres transnacionales actoras del cambio social*. Barcelona: Diáspora Solidaria; Interred Catalunya.
- Dannecker, P. & Siveking, N. (2009). *Gender, Migration and Development: An Analysis of the Current Discussion on Female Migrants as Development Agents*. COMCAD Working Paper (69).
- De Haas, H. (2012). The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy. In: International Organization for Migration: *International Migration* (50). Genf: IOM. 8-25.

- Faist, T. (2008). *Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration-Development Nexus*. In: Population, Space and Place 14, 21-42.
- Faist, T. & Fauser, M. (2011). The Migration-Development Nexus: Toward a Transnational Perspective. In: Faist, T., Fauser, M. & Kivisto, P. (Eds.): *The Migration-Development-Nexus: A Transnational Perspective*. Migration, Diasporas and Citizenship Series. Palgrave Macmillan. 1-28.
- Fondo Nacional de Ahorro (FNA, n.Y.). *Colombianos en el exterior*. Retrieved June 25, 2019 from: <https://www.fna.gov.co/colombianos-en-el-exterior>
- Guarnizo, L. (2008). *Londres Latina. La Presencia Colombiana en la Capital Británica*. México City: Universidad Autónoma de Zacatecas and Miguel Ángel Porrúa.
- Hochschild, A. R. (2000). Global Care Chains and Emotional Surplus Value. In Hutton, W. and Giddens, A. (eds.): *On The Edge: Living with Global Capitalism*, London: Jonathan Cape.
- Instituto Nacional de Estadística (2019). *Población por país de nacimiento, edad (grandes grupos de edad) y sexo*. Retrieved July 18, 2019 from: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=0ccaa004.px>
- Las Americas (7.03.2019). *La brecha de género entre los remitentes de remesas digitales a Colombia se cierra por un 50 %*. Retrieved August 2, 2019 from: <https://www.diariolasamericas.com/economia/la-brecha-genero-los-remitentes-remesas-digitales-colombia-se-cierra-un-50-n4173378>
- La Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas (2018). *Rompiendo el silencio desde el exilio - aportes para la memoria y la construcción de la paz con enfoque de género*. Colombia.
- Levitt, P. & Nyberg-Sørensen, N. (2004). *The Transnational Turn in Migration Studies*. In: Global Migration Perspectives (6): Geneva: Global Commission on International Migration (GCIM)
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2016). *Autorización residencia temporal por circunstancias excepcionales. Arraigo social*. Retrieved July 26, 2019 from: <http://extranjeros.mtramiss.gob.es/es/InformacionInteres/InformacionProcedimientos/Ciudadanosnocomunitarios/hoja036/index.html>
- Ramírez H., C. & Mendoza S. L. (2013). *Perfil Migratorio de Colombia 2012*, Bogota: OIM Colombia.
- Ratha, D. (2003). Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance. In Global Development Finance 2003: *Striving for Development Finance*. Washington D.C: World Bank 157-175.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Šribar, R. (2015). Glossary of common terms in gender equality and feminist theory, in M. Ule, Šribar, R. & Venturini, A. U. (Eds.). *Gendering Science: Slovenian Surveys and Studies in the EU Paradigms*, Vienna: Echoraum. 173-191.
- Van Hear, N. (2011). Diasporas, Recovery and Development in Conflict-ridden Societies. In: Faist, T., Fauser, M. & Kivisto, P. (Eds.). *The Migration-Development-Nexus: A Transnational Perspective*. Migration, Diasporas and Citizenship Series. Palgrave Macmillan. 85-107.

Panorama de la construcción de vivienda sostenible e incluyente en Colombia

Overview of sustainable and inclusive house building in Colombia

Diego Gómez Calderón¹

Carlos Duque Gallego²

Fecha de recepción: 20/11/2020 - Fecha de aceptación: 10/12/2020

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.4219>

Resumen

El desarrollo sostenible expresa el vínculo entre el desarrollo económico y social y sus efectos sobre el medio ambiente. Lo anterior no es en sí mismo una problemática nueva; lo novedoso es la magnitud y extensión alcanzada en los últimos años. A este desafío se le suma la necesidad de generar espacios públicos y habitacionales incluyentes con la población con discapacidad física. Estos dos elementos establecen un reto para el sector de la vivienda, ya que en esta dinámica se concretan los impactos frente a la mitigación de los fenómenos descritos. El Estado, desde esta perspectiva, adquiere un rol protagónico toda vez que promueve y regula el acceso a la vivienda, siendo el principal garante de acceso a vivienda de población vulnerable. Definir un panorama general sobre la materia es el objeto central del presente documento.

Palabras clave: *medio ambiente, población con movilidad reducida, energía solar y viviendas sostenibles.*

¹ Doctorando en Economía y Gobierno de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España). Magister en Economía de la Universidad del Valle y Economista de la Universidad Libre. Profesor y miembro del grupo de investigación Política, Derecho y Territorio – PODET – de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD –, Cali, Colombia, correo electrónico: diegoj.gomez@unad.edu.co ORCID: 0000-0002-2619-5673

² Magíster en Administración de Empresas de la Universidad del Valle. Especialista en Finanzas Universidad ICESI y Administrador de Empresas Universidad Santiago de Cali. Profesor e investigador de la Universidad Antonio Nariño, Cali, Colombia, correo electrónico: carlosduque@uan.edu.co ORCID: 0000-0003-4950-0252

Abstract

Sustainable development expresses the link between economic and social development and its effects on the environment. The above is not in itself a new problem, the novelty is the magnitude and extent achieved in recent years. To this challenge is added the need to generate inclusive public and residential spaces with the population with physical disabilities. These two elements establish a challenge for the housing sector, since this dynamic specifies the impacts against the mitigation of the described phenomena. The State, from this perspective, acquires a leading role since it promotes and regulates access to housing, being the main guarantor of access to housing for vulnerable populations. Defining a general overview of the subject is the main purpose of this document.

Keywords: *environment, population with reduced mobility, solar energy and sustainable housing*

1. Introducción

La sociedad moderna tiene como uno de sus rasgos distintivos, entre los muchos que pueden definirse, al confort como una variable que establece diferenciadores sociales y de calidad de vida. Entre los diferentes contextos donde se desarrolla la vida moderna con criterios de confort, la vivienda, es decir, el espacio habitacional, es uno de dichos dispositivos que ha sido sujeto de múltiples cambios, todos orientados a brindar mayor confort y seguridad.

La presión generada por el incremento estructural del tamaño poblacional a nivel mundial, y principalmente en países en vía de desarrollo durante el siglo XX, ha generado todo un engranaje de política pública que permite el acceso a la vivienda como garantía de bienestar social. El acceso ha sido la fuente de las múltiples políticas que en el caso colombiano han motivado los diferentes escenarios para potenciar desde el Estado la construcción de vivienda, así como la regulación desde el ordenamiento territorial, condiciones técnicas y de materiales, etc., que el Estado desarrolla para las iniciativas privadas sobre la materia.

Los inmensos desafíos que implica el cambio climático y la contaminación al medio ambiente; así como la generación de espacios públicos y/o habitacionales de fácil acceso a población en condiciones de discapacidad física, han impactado el sector de la vivienda y al Estado como ente que dinamiza las condiciones del sector y posibilita el acceso a la vivienda de población vulnerable. Desde esta perspectiva, el presente documento construye un panorama sobre la dinámica de construcción de vivienda sostenible e incluyente en Colombia, lo cual permite definir la necesidad de generar política pública sobre la construcción de vivienda con rasgos diferenciadores sobre la autosostenibilidad ambiental y la arquitectura incluyente. Integrando estos tres ejes se puede responder a tres de las problemáticas actuales de los países en vía de desarrollo, como es el caso de Colombia.

Desde esta perspectiva el siguiente documento se compone de la presente introducción; en el apartado uno se definen los elementos conceptuales básicos de la sostenibilidad y de la inclusión, en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible. En el apartado dos se realiza una caracterización de la dinámica del sector de construcciones en Colombia, y en el tres se presentan algunas estadísticas sobre la población con movilidad reducida en Colombia y América Latina. Por último, se presentan unas ideas finales a manera de conclusión.

2. Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los organismos multilaterales entre ellos las Naciones Unidas, en el año 2015 de forma unánime dieron vía libre a 17 objetivos de cobertura mundial que se denominaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (de ahora en adelante ODS), como una acción conjunta mundial para enfrentar los retos planteados por el incremento acelerado de la pobreza, y garantizar la protección del planeta en general. Los ODS fueron estructurados como parte de la agenda 2030 que es el plazo para la realización de dicha propuesta.

En el ámbito académico se están logrando algunos avances, como son los lineamientos en investigación de parte del sector educativo de la educación superior, en donde los actores (universidades) están exigiendo a los investigadores que los proyectos se articulen a los ODS y de esta manera se dinamiza el proceso en la relación universidad-sector productivo. En el año

2019 se realizó la cumbre sobre los ODS en las Naciones Unidas; en este evento los representantes de las diferentes naciones, dados los plazos perentorios de 10 años para el cumplimiento de los objetivos propuestos, se comprometieron con la asignación de recursos para la financiación de los ODS. En esta línea, la Secretaría General de la ONU, convocó a toda la comunidad mundial en torno a este propósito de interés global en tres niveles fundamentales:

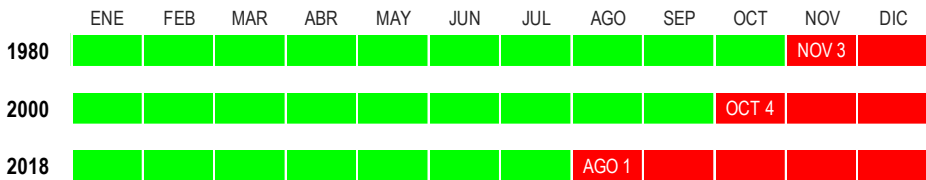
- a. Enfoque mundial en el logro de mayor liderazgo para la orientación de los recursos.
- b. Nivel local que implique los alineamientos de las políticas públicas, las políticas institucionales del sector educativo superior al logro de los ODS y la concientización de la sociedad civil en general a través de instituciones como los medios de comunicación, los sindicatos, los círculos académicos.
- c. El sector privado para que todos en conjunto se conviertan en multiplicadores en las transformaciones que se necesitan para la sostenibilidad y la vida en el planeta.

2.1. Sostenibilidad ambiental: el gran desafío del siglo XXI

El desarrollo sostenible expresa el vínculo entre el desarrollo económico y social y sus efectos sobre el medio ambiente (natural). Lo anterior no es en sí mismo una problemática nueva; lo novedoso es la magnitud y extensión alcanzada en los últimos años, lo cual ha conducido a una estimación sobre sus consecuencias futuras, incluida la capacidad de supervivencia de la especie humana. Por esta razón, diferentes agencias internacionales y locales de todo orden y naturaleza, así como gobiernos nacionales, regionales y locales, han abierto un espacio importante para la agenda ambiental, la cual ha ganado importancia, en términos de recursos financieros destinados y acciones de divulgación.

Global Footprint Network (2019), una organización sin fines de lucro de carácter ambiental desarrolla la encuesta anual sobre el uso que hace la humanidad de los recursos de la Tierra. A partir de esta encuesta, la organización diseñó un indicador llamado "*Earth Overshoot Day*", el cual expresa el punto en el año calendario en que la explotación de los recursos biológicos de la humanidad excede la capacidad del planeta de regenerar recursos para ese año. Esto significa que el resto del año, todos los recursos consumidos representan un sobregiro ecológico y, por lo tanto, son insostenibles.

Figura 1. Earth Overshoot Day (sobregiro ecológico) 1980 - 2018



Fuente: Construcción propia con datos de *Global Footprint Network National Footprint Accounts 2019*.

En la Figura 1 se muestran los resultados de este indicador para 1980, 2000 y 2018. Por ejemplo, en 1980 la población mundial consumió los recursos disponibles para ese año el 3 de noviembre, mientras que en 2018, ese consumo se alcanzó en agosto 1. Esa es una forma simple, como El *Earth Overshoot Day* evidencia la enorme problemática de la sostenibilidad del medio ambiente, ya que el ritmo de sobregiro ecológico es mayor y cada vez alcanza un mayor ritmo de crecimiento.

Según la misma organización, el país que más consume recursos es Estados Unidos, al punto que, si todos los ciudadanos del mundo vivieran como un ciudadano estadounidense promedio, se requerirían cinco planetas para satisfacer la demanda de recursos. Australia ocupa el segundo lugar, seguido por Corea del Sur, Rusia y Alemania (Ver Figura 2).

Figura 2. Necesidad de planetas para vivir según principales países.



Fuente: Tomado de Global Footprint Network National Footprint Accounts 2018.

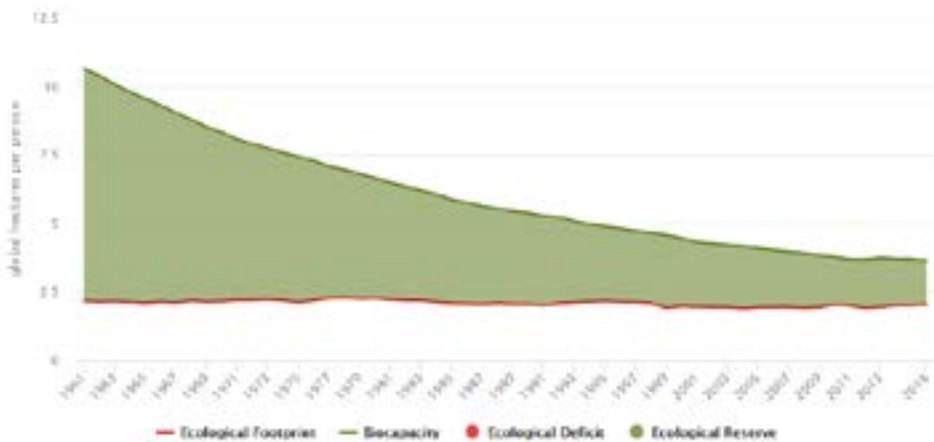
La definición más citada de desarrollo sostenible es de la Comisión Brundtland (WCED 1987, p. 8) "progreso que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Esta definición resalta el legado que deja una generación a la siguiente en términos de bienestar, por ende, el desarrollo sostenible se entiende como el constante mejoramiento del bienestar humano a través del tiempo.

Desde esta perspectiva, Wackernagel et al. (1999), proponen el indicador de Huella Ecológica, el cual representa "el capital natural que demanda una economía y se determina calculando el consumo de recursos y los requerimientos de asimilación de residuos de una población humana definida en términos de área de tierra productiva correspondiente" (Arias, 2006, p. 202). En este sentido, la huella ecológica mide la carga impuesta por una población sobre la naturaleza en términos del área de tierra requerida para mantener la actividad económica, así que el común denominador hace referencia a las hectáreas de tierra ecológicamente productiva.

En el mismo sentido, se desprende el concepto de biocapacidad, definida como "...la capacidad de un área biológicamente productiva dada, para generar un suministro continuo de recursos renovables y para absorber sus desechos" (Global Footprint Network, 2019, tomado de <http://data.footprintnetwork.org/#/country>), por lo tanto, la insostenibilidad de un territorio se produce si la huella ecológica del área supera su biocapacidad.

La huella ecológica per cápita mundial en 2016 fue 2,75 ha y la biocapacidad per cápita fue 1,63 ha ese mismo año; es decir, el mundo sostiene un déficit ecológico por cada individuo de -1,12 ha. En particular para Colombia, la huella ecológica per cápita en 2016 fue de 2,05 ha y su biocapacidad fue 3,64, lo cual indica que el país, a diferencia del mundo, aún tiene un superávit ecológico, que asciende a 1,59 ha/per cápita (Ver Figura 3).

Figura 3. Huella Ecológica vs Biocapacidad ha. Por persona* para Colombia, 1961-2014



*(En inglés gha per person)

Fuente: Global Footprint Network National Footprint Accounts 2019.

Aunque el país genera un superávit ecológico, se puede observar cómo esta dinámica superavitaria se viene reduciendo en los últimos años, lo cual obliga a mirar el tema de la energía y los combustibles como causas estructurales de dicho deterioro ambiental. Según la UPME (2017), el consumo de energía se concentra en los sectores transporte (40,1 %), industrial (29,4 %), residencial (16,7 %) y sector terciario (5 %). El 70 % de la energía eléctrica que se consume en los hogares está relacionada con el uso del aire acondicionado, ventilación y electrodomésticos.

Uno de los principales efectos del deterioro ambiental en el país, está relacionado con un riesgo potencial de suministro de agua a través del descontrol hídrico y pluviométrico, incrementando de paso el mayor riesgo de sequías e inundaciones (WWF-Colombia, 2017). La UPME (2018) indicó que el 70 % de la energía utilizada en Colombia en 2018 provino de hidroeléctricas, lo que demuestra la importancia de conservar las cuencas hidrográficas y los ecosistemas que regulan sus caudales; así como la generación de fuentes alternativas de electricidad.

Figura 4. Oferta hídrica per cápita en Colombia



Fuente: WWF-Colombia 2017, Colombia Viva: Un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.

Desde esta perspectiva, el país debe hacer frente a los desafíos que impone el deterioro ambiental. Entre las múltiples acciones a desarrollar está incrementar las energías renovables no convencionales, además de mejorar la eficiencia energética. Una de las fuentes de energía renovable es la energía solar, la cual se obtiene a partir del aprovechamiento de la radiación electromagnética procedente del sol. Precisamente por ser una energía limpia, el *Solar Decathlon* (SD) le apuesta al uso de paneles fotovoltaicos para la generación de energía y la funcionalidad de la casa.

Un panel fotovoltaico consiste en una “asociación de células, encapsulada en dos capas de EVA (etileno-vinilo-acetato), entre una lámina frontal de vidrio y una capa posterior de un polímero termoplástico (normalmente tedlar). Este conjunto es enmarcado en una estructura de aluminio con el objetivo de aumentar la resistencia mecánica del conjunto y facilitar el anclaje del módulo a las estructuras de soporte” (Perpiñán, 2012, p. 25).

La UPME (2019) expresa que en Colombia existen registradas alrededor de 38 empresas dedicadas a la producción de energía solar o dispositivos tecnológicos generadores o funcionales con energía solar fotovoltaica principalmente. Según esta misma entidad, se estima que para antes del 2030 cerca del 10 % del consumo energético en Colombia va a provenir de proyectos fotovoltaicos o solares. De este grupo de empresas se destaca Celsia S.A. E.S.P., como la principal productora de energía solar fotovoltaica del país, la cual se encuentra ubicada en Yumbo.

La suma de las razones expuestas sustenta la pertinencia del desarrollo de alternativas sostenibles con el medio ambiente, no solo desde la incorporación de fuentes de energía sostenibles, sino en la apropiación social de los cambios de paradigmas en diferentes dinámicas de lo humano, que exige el desgaste medio ambiental del país, y del mundo en general.

3. Dinámica del sector de la construcción en Colombia

El Consejo Colombiano de Construcción Sostenible – CCCS – (2008), define la construcción sostenible como aquella que está en armonía con el sitio, hace uso de energía, agua y materiales de un modo eficiente y provee confort y salud a sus usuarios; es decir, la construcción sostenible abarca el espacio recreado por las edificaciones, el entorno y la manera cómo se integran para formar las ciudades.

Desde esta perspectiva, las construcciones sostenibles son un elemento del desarrollo urbano sostenible, el cual busca generar hábitats que no atenten contra el medio ambiente, proporcionando recursos urbanísticos suficientes, desde el diseño, la eficiencia energética y del agua, y la funcionalidad del espacio habitado.

Según Rodríguez Potes et al. (2018; p. 23), “los principios básicos del urbanismo sustentable están condensados en la Carta del Nuevo Urbanismo (CNU, 2001), los cuales se pueden aplicar en las diversas escalas de ordenación: edificio, barrio, bloque urbano, ciudad, región y país”. Las construcciones sostenibles que se enmarcan en la denominada arquitectura sustentable, deben cumplir con los siguientes aspectos:

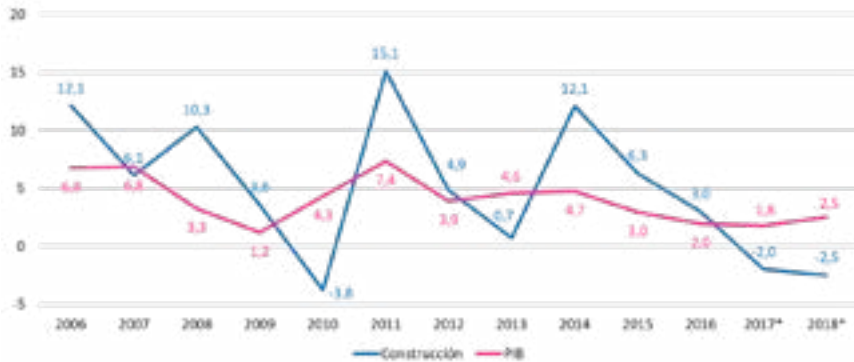
- a. Reducir los gastos de los recursos empleados.
- b. Reducir la contaminación del suelo, el aire y el agua.
- c. Mejorar el confort interno y externo del edificio, preferentemente de manera pasiva.
- d. Ahorrar recursos económicos y financieros en el proceso constructivo.
- e. Reducir los desperdicios derivados del ciclo del inmueble (diseño, construcción, uso, mantenimiento y demolición).
- f. Mejorar la tecnología que provee servicios a los inmuebles (aparatos, máquinas, mecánica y eléctricas)” (Rodríguez Potes et al., 2018, p. 25).

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (siglas en inglés USAID) (2018), indica que la construcción y ejecución de obras civiles o urbanísticas generan un impacto significativo sobre el medio ambiente y el cambio climático; agotando el 12 % del agua potable global, el 38 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, el 40 % del consumo energético anual y casi el 50 % de los recursos naturales (USAID, 2018).

La industria nacional de la construcción consume el 40 % de la energía y el 60 % de los materiales extraídos de la tierra, genera el 30 % del CO₂ y el 40 % de los residuos (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018).

En cuanto a la dinámica de crecimiento del sector construcción en Colombia, según datos de la Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL –, la tasa de crecimiento del sector de la construcción tuvo una contracción del 2,5 % en el 2018; aunque ha tenido una dinámica positiva en la última década (CAMACOL, 2018) (Ver Figura 5).

Figura 5. Crecimiento (%) del PIB y PIB construcción Colombia, 2001-2018*



*Preliminar. Dato de 2018 acumulado a III trimestre

Fuente: DANE – Cálculos Cámara de Comercio de Cali

La dinámica del crecimiento del sector construcción en los últimos tres años, se logra explicar a partir de las ventas de vivienda nueva en los principales departamentos del país.

Figura 6. Ventas de vivienda nueva principales departamentos (unidades) anual, 2016-2018.



*incluye Cundinamarca

Fuente: Coordinada Urbana – Elaboración Cámara de Comercio de Cali

Vemos que Antioquia, Atlántico y Santander tuvieron una caída significativa en las ventas de vivienda nueva, mientras que Cundinamarca (incluye Bogotá) y el Valle del Cauca desarrollaron incrementos en dicho segmento. Sólo en el Valle del Cauca se vendieron 20 477 unidades de vivienda en 2018, lo que representó un incremento del 0,7 % frente a 2017.

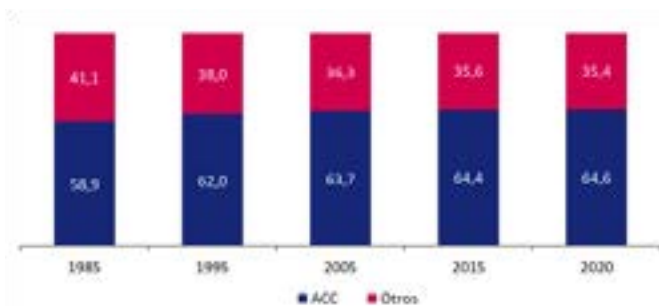
Tabla 1. Unidades de vivienda nueva vendidas por área de conurbación de Cali (ACC), febrero 2017-2019

Municipio	2017	2018	2019
Cali	644	724	542
Jamundí	452	226	275
Candelaria	136	338	271
Palmira	192	159	85
Yumbo	158	92	47
Puerto Tejada	4	16	23
Total ACC	1 586	1 555	1 243

Fuente: Coordinada Urbana – Elaboración Cámara de Comercio de Cali

En el área de conurbación de Cali (ACC) se vendieron 1 243 unidades de viviendas nuevas en febrero de 2019; 56,4 % se vendieron en los municipios vecinos a Cali. Esto evidencia como el ACC genera procesos de densificación poblacional que desarrollan problemáticas de movilidad, aglomeración urbana y alto impacto ambiental.

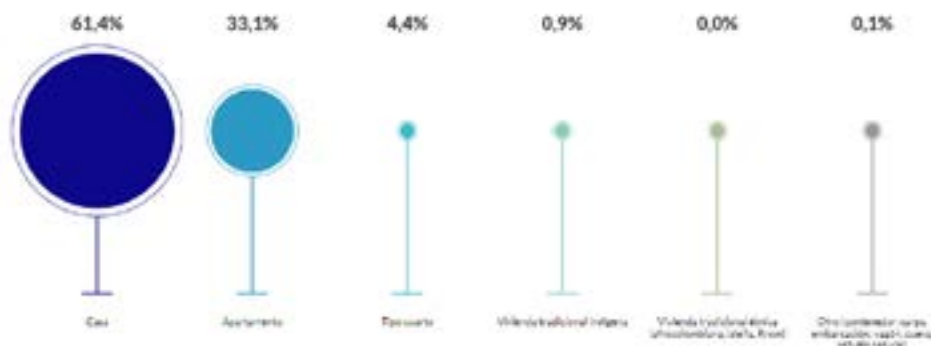
Figura 7. Participación (%) de la población del ACC en el Valle del Cauca, 1985–2020.



Fuente: DANE – Elaboración Cámara de Comercio de Cali

La población ubicada en el ACC pasaría de ser 58,9 % de la población del Valle del Cauca en 1985, a representar 64,6 % en 2020 según proyecciones del DANE.

Figura 8. Distribución de las viviendas según tipo, 2018^{pr}



Fuente: DANE, Censos y Demografía, 2018.

Según el DANE (2018), las viviendas tipo casa (61,4 %) y apartamento (33,1 %), son las formas habitacionales que lideran en Colombia. Por lo tanto, es oportuno diseñar espacios para el desarrollo de innovaciones de construcción sostenible que involucren los formatos de casa y apartamento.

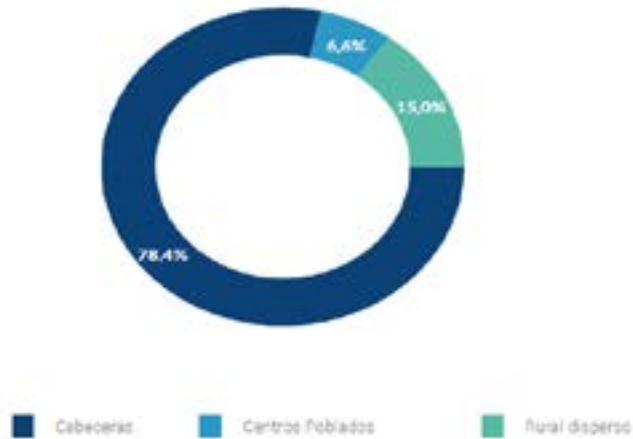
Figura 9. Distribución (%) de viviendas según acceso a servicios públicos domiciliarios en Colombia, 2018^{pr}



Fuente: DANE, Censos y Demografía, 2018.

Sobre la cobertura de servicios públicos, el 96,9 % de las viviendas en Colombia contaron con energía eléctrica en 2018, lo cual define una amplia cobertura energética en el país. Sin embargo, Colombia aún tiene importantes retos frente a la diversificación de la oferta, principalmente en energías limpias que permitan reducir el impacto ambiental en la generación y en el consumo energético de los hogares y el sector empresarial.

Figura 10. Hogares y distribución por clase, 2018^{Pr}

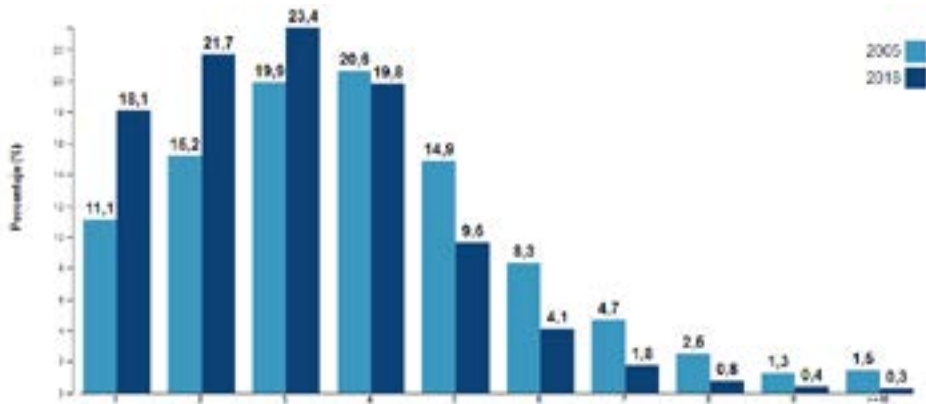


Fuente: DANE, Censos y Demografía, 2018.

El 85 % de los hogares (viviendas) en Colombia se encuentran en espacios de aglomeración urbana. El 78,4 % está en las cabeceras municipales y el 6,6 % en centros poblados³. Esto expresa la necesidad de crear hábitats sostenibles con el desafío de dinámicas urbanas con alta densidad poblacional. En este sentido, la construcción sostenible no se limita al espacio de la vivienda, sino a la articulación de este microespacio habitacional, con el espacio urbano de interacción social.

³ Se define como una concentración de mínimo veinte (20) viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un corregimiento departamental (DANE, 2019).

Figura 11. Hogares particulares según número de personas, 2005 - 2018^{PR}



Fuente: DANE, Censos y Demografía, 2018.

El tamaño de los hogares más representativo en Colombia en el 2005 fue de 4 personas, alcanzando el 20,6 % del total de hogares. Sin embargo, en el 2018 la composición por hogar más representativa se redujo a 3 personas, con un 23,4 %. En ese mismo periodo se presentó un cambio significativo en el número de hogares unipersonales y de 2 personas; mientras en el 2005 los hogares unipersonales representaban el 11,1 % del total nacional, en el 2018 representaron el 18,1 %. A su vez, los hogares de 2 personas eran el 15,2 % en el 2005, y pasaron a 21,7 % en 2018 (DANE, 2018). El menor número de personas por hogar induce una mayor aglomeración espacial, ya que menos personas ocupan el mismo espacio (vivienda); pero más viviendas ocupan el espacio urbano.

Estos cambios en la composición familiar implican nuevos desafíos en diversos frentes; en particular representan una señal de cambio que debe ser recogida por los actores relacionados con la industria de la construcción y el diseño de política nacional de vivienda y desarrollo de territorio urbano.

Según el CCCS (2018), en Colombia existe un mercado dinámico con edificaciones que aportan a mitigar el cambio climático, validados por estándares internacionales como LEED (Estados Unidos), y el nuevo sistema de certificación CASA Colombia. LEED (por sus siglas en inglés, *Leadership in Energy & Environmental Design*) es el sistema de certificación más utilizado

en el mundo para el diseño, construcción, mantenimiento y operación de construcciones sostenibles. Al utilizar menos energía, los espacios certificados LEED ahorran dinero a las familias y empresas, reducen las emisiones de carbono y contribuyen con ambientes saludables para el uso de residentes, trabajadores y la comunidad en general. Las categorías de evaluación son:

- a. Proceso integrativo de diseño
- b. Sitios sostenibles
- c. Uso eficiente del agua
- d. Energía y atmósfera
- e. Calidad ambiental interior
- f. Materiales y recursos
- g. Innovación
- h. Prioridad regional

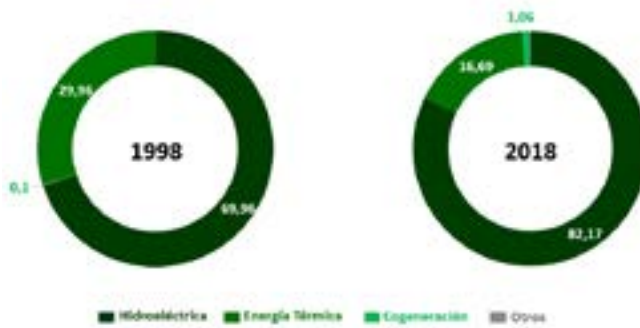
A diciembre de 2018, 151 proyectos inmobiliarios en Colombia contaban con la certificación LEED, con un espacio habitacional de 2,3 millones de m²; y 223 proyectos se encontraban en trámite de certificación LEED, con un total de 3,9 millones de m² de espacio habitacional (CCCS, 2018).

Por otro lado, la Guía de Construcción Sostenible para el Ahorro de Agua y de Energía en Edificaciones, fue elaborada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Corporación Financiera Internacional (IFC) del Banco Mundial y la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), con el objetivo de establecer los estándares de ahorro de agua y energía de mínimo un 15 % para edificaciones nuevas.

Desde esta perspectiva, el diseño bioclimático de la vivienda y la correcta orientación solar permite regular los cambios climáticos y de temperatura, conservando un perfecto confort térmico y ambiental sin gastos energéticos adicionales, a la vez que se mantiene una correcta renovación del aire, respetando la respiración del edificio por todos sus poros (paredes y techo) y evitando los aislamientos de poro cerrado y las pinturas plastificantes. Según CCCS (2018), los proyectos inmobiliarios con uso no residencial pueden tener un eventual sobrecosto de hasta 4 %, con un periodo muy competitivo de retorno de la inversión de entre 1 y 3 años, por la curva de aprendizaje desarrollada en los últimos años.

La importancia que ha tenido el sector de la construcción en la última década en Colombia, así como los nuevos desafíos que implica la composición de los hogares en Colombia y la densificación poblacional en los espacios urbanos, implican nuevos desarrollos de construcción sostenible que limitan el impacto ambiental que genera la construcción y la funcionalidad de una vivienda. Uno de los principales aportes para dicha sostenibilidad ambiental es la incorporación en las edificaciones, de todo tipo y fin, la energía solar, como fuente de energía para la funcionalidad integral de la vivienda.

Figura 12. Distribución (%) de la matriz de generación de energía en Colombia según fuente 1998 y 2018



Otros: Solar y Energía Eólica

Fuente: XM – Cálculos Cámara de Comercio de Cali

La generación de energía en 2018 fue 68.942.970 MW/h. La participación de la cogeneración en la matriz energética pasó de 0,1 % en 1998 a 1,1 % en 2018. Lo anterior evidencia que en el país se vienen desarrollando alternativas para diversificar la oferta energética, aunque siguen siendo insuficientes; siendo la energía solar una de las fuentes de generación de energía más renovables y con menor impacto ambiental.

Figura 13. Celsia Solar Yumbo



Fuente: EPSA – CELSIA, 2018; Tomado de www.celsia.com

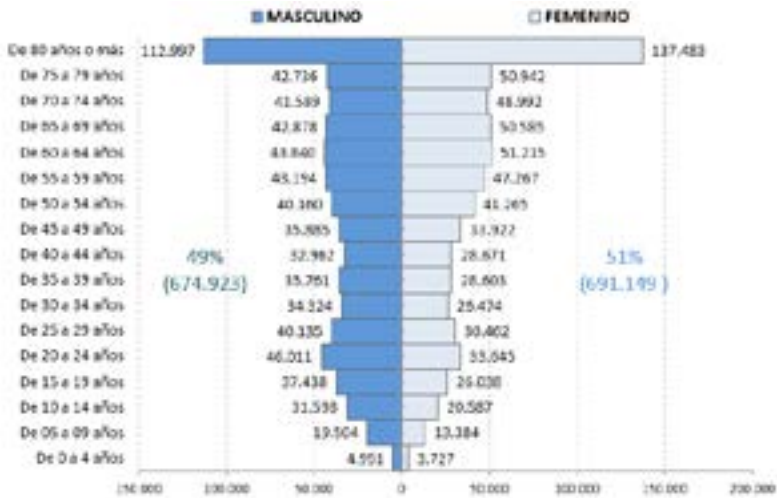
El proyecto Celsia Solar Yumbo, la granja solar más extensa del país que cuenta con 35 000 paneles solares en un terreno de 18 hectáreas, la cual genera 16 GWh al año aproximadamente, equivalente al consumo básico mensual de energía de 8 000 viviendas, es el primer megaproyecto desarrollado en el país de energía solar. El proyecto permite evitar la emisión de unas 6 600 toneladas de CO₂ al año.

Desde esta perspectiva es imperativo desarrollar viviendas (diseños y prototipos), con factibilidad técnica y comercial, sostenibles a partir de energía solar; generando estrategias de apropiación de ese conocimiento especializado, en conocimiento práctico para la población en general, entendiendo la incorporación de energía solar en la funcionalidad de una vivienda, y la sostenibilidad ambiental como una responsabilidad social comunitaria.

4. Estadísticas de población con movilidad reducida en Colombia y América Latina

Según la Sala Situacional de las Personas con Discapacidad (PCD) del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), el 3 % de la población colombiana; es decir, 1 379 001 personas, tiene algún tipo de discapacidad. A través del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) se realiza la medición y seguimiento a dicha población.

Figura 14. Estructura piramidal de la población con discapacidad en Colombia, 2018.



Fuente: MSPS: SISPRO, RLCPD, febrero 2018.

Respecto al sexo, no existe una diferencia considerable en la población con algún tipo de discapacidad; sin embargo, sí existe una brecha significativa respecto a la edad. El 58 % de las personas con discapacidad registradas en el RLCPD (2018) son mayores de 50 años y el 33 % de las personas mayores de 80 años tienen algún tipo de discapacidad (RLCPD, 2018), principalmente asociado a problemas de movilidad reducida, lo cual define grandes desafíos en la política pública sobre el asunto, incluidos los diseños funcionales de las viviendas, en virtud de que la edad se convierte en un factor de riesgo de discapacidad.

Figura 15. Personas con discapacidad según pertenencia étnica, 2018.



Fuente: MSPS: SISPRO, RLCPD, febrero 2018.

Un elemento que refleja amplias brechas respecto al desarrollo de algún tipo de discapacidad es la pertenencia a una etnia. El 70,9 % de las personas con discapacidad que manifestaron pertenecer a una etnia, son afrocolombianos; seguidos por indígenas (26,2 %). Esto genera desafíos para departamentos como el Valle del Cauca, específicamente para Cali, que registra la mayor población afrocolombiana del país, con un total de 635 805 afrocolombianos, siendo el 26 % del total de población de la ciudad (DANE, 2018).

Según el MSPS (2018) las principales fuentes de algún tipo de discapacidad están asociadas a alguna enfermedad en general, accidentes viales, alteración genética hereditaria, conflicto armado, entre otras (RLCPD, 2018).

Tabla 2. Personas con discapacidad y víctima del conflicto, según el tipo de alteración. RLCPD-RUV. 2017*

Tipo de alteración	Número de personas	%
El movimiento del cuerpo, manos, brazos, piernas	67 084	38 %
El sistema nervioso	40 707	23 %
Los ojos	27 664	16 %
El sistema cardiorrespiratorio y las defensas	14 595	8 %
La voz y el habla	8 715	5 %
Los oídos	8 691	5 %
La digestión, el metabolismo, las hormonas	4 534	3 %
El sistema genital y reproductivo	2 703	2 %
La piel	1 469	1 %
Los demás órganos de los sentidos (olfato, tacto y gusto)	874	0 %

*Una persona puede tener más de una alteración

Fuente: RLCPD, 2017.

De las personas con discapacidad, 177 742 se registran como víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV); es decir, el 13 % del total de personas con algún tipo de discapacidad son víctimas del conflicto armado (RLCPD, 2017). De esta población, el 38 % tiene alterado el movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas; lo cual define la categoría de movilidad reducida.

Figura 16. Personas con discapacidad según la alteración que más le afecte, 2018.



Fuente: MSPS: SISPRO, RLCPD, febrero 2018.

El 34,1 % de la población total con algún tipo de discapacidad, (470 215 personas), expresaron que la alteración que más le afecta es el movimiento del cuerpo, mientras el 25,7 %, (350 216 personas), refirió el sistema nervioso como consecuencia del conflicto armado (RLCPD, 2018). En general, el movimiento del cuerpo es la alteración que más afecta a la población con discapacidad, sin una diferencia significativa respecto al género.

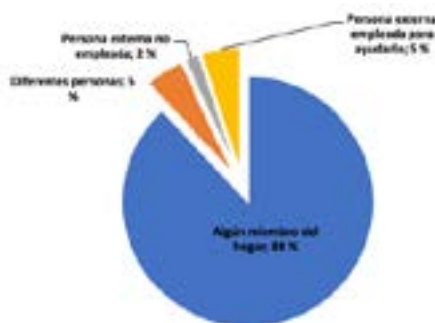
Tabla 3. Personas con discapacidad según tenencia de servicios públicos - RLCPD

Servicio público	No tiene	%
Acueducto	258 595	18,8 %
Agua no potable	349 564	25,3 %
Energía eléctrica	60 849	4,4 %
Alcantarillado	423 165	30,7 %
Teléfono	805 800	58,4 %
Ningún servicio	40 907	3 %

Fuente: MSPS: SISPRO, RLCPD, febrero 2018.

El 80 % de las personas con algún tipo de discapacidad pertenecen a los estratos socioeconómicos 1 y 2. Así mismo, el 64 % no tienen ningún tipo de ingreso y el 21,6 % reciben menos de \$500 000 mensuales. El 30,7 % de las personas con algún tipo de discapacidad no cuentan con un sistema de alcantarillado, (RLCPD, 2018). Esto expresa un alto grado de vulnerabilidad socioeconómica de la población con movilidad reducida.

Figura 17. Personas con discapacidad según la persona quien le ayuda, 2018.



Fuente: MSPS: SISPRO, RLCPD, febrero 2018.

El 40 % de la población con algún tipo de discapacidad (559 266 personas) expresaron necesitar ayuda de otras personas para realizar sus actividades diarias. El 88 % de esta población recibe ayuda de un miembro del hogar, y sólo el 5 % de una persona (enfermera) contratada. Por otro lado, el 22 % de la población total con algún tipo de discapacidad refirieron necesitar ayuda técnica (bastones, muletas, etc.). La vulnerabilidad frente a la autonomía que recrea algún tipo de discapacidad, principalmente la movilidad reducida, se complica cuando el 8,5 % del total de la población con algún tipo de discapacidad refieren una actitud negativa por parte de los familiares, lo cual les impide el desarrollo de sus actividades diarias con mayor autonomía (RLCPD, 2018).

5. A manera de conclusión

De acuerdo con los referentes utilizados en este escrito, la dinámica de la economía de mercado, ha generado sensibilidad de manera obligatoria frente a los desafíos de los aspectos ambientales, estudios que miden en términos cualitativos y cuantitativos los impactos que genera la oferta de unidades habitacionales en el mundo; estos análisis han generado el uso de términos traídos de las disciplinas económico-administrativas como sobregiro, pero enfocado en la contabilidad de recursos que se utilizan en la industria de la construcción comparado con la capacidad del territorio para producir recursos renovables y asumir los residuos propios de la actividad.

Los resultados de este enfoque cuantitativo demuestran el estado crítico en las denominadas economías desarrolladas, en donde aparece Estados Unidos como el país con mayor desequilibrio en estos indicadores, seguido por los países de mayor desarrollo en los demás continentes como Australia en Oceanía, Alemania en Europa, Rusia en Euro-Asia y Corea del Sur en Asia. Estos hallazgos demuestran que la insostenibilidad ambiental del planeta es una realidad dado que la huella ecológica desborda la generación de recursos en estos territorios (biocapacidad), que en términos globales son de gran impacto en la contabilidad ambiental del globo.

En el caso de América Latina, Brasil aparece como el país más crítico en términos de desbalance en estos indicadores y para el caso colombiano, según estudios de gremios relacionados con el sector, presenta un superávit por ahora de biocapacidad frente a la huella ecológica, pero tendrá que ser observada por los empresarios y por el Estado so pena de caer en déficit en indicadores en detrimento de la vida en la región; Estos aspectos se están considerando y normatizando en Colombia a través de la Carta de Urbanismo (CNU, 2001).

Los estudios relacionados con el sector en términos de sostenibilidad e inclusión, deberán estar alineados con los ODS de las Naciones Unidas, y específicamente con el ODS 11, el cual considera aspectos que trascienden los indicadores cuantitativos expuestos anteriormente en el entendido de que existen otras variables de orden cualitativo como la ubicación geográfica de las soluciones habitacionales para las poblaciones menos favorecidas de los territorios.

Si se desean lograr ciudades sostenibles en Colombia, el ODS 11, se debe focalizar en los efectos de la llamada segregación socioespacial, aparte de los enfoques tradicionales de atender el déficit de vivienda o los impactos ambientales de los desarrollos urbanísticos. El concepto de sostenibilidad debe ser abordado desde una óptica holística que considere las variables no solo de carencia sino de soluciones que involucren a los actores a la vida social integrada de las ciudades, a través del cierre de la brecha de la segregación socioespacial.

Dicho de otro modo, la problemática no se reduce solamente a proponer políticas públicas y proyectos consecuentes con estas, sino a evaluar que las soluciones de sostenibilidad no necesariamente se resuelven con la oferta de una solución habitacional, ni la inclusión se resuelve solamente con los accesos adecuados para personas con discapacidades, sino que trascienden estos conceptos si se hace una mirada amplia del problema. El ODS 11 postula "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles" (Organización de las Naciones Unidas [ONU], s. f.).

Si se aborda este objetivo con toda su carga de impacto en la sociedad, entonces se tendrá que entender que las soluciones de desarrollo urbanístico tendrán que afrontar la inclusión como la posibilidad de accesos a las unidades propuestas y la sostenibilidad desde todos los ámbitos (social, económico, ambiental) en entornos de ciudad que incluyan a las poblaciones en los centros de desarrollo urbano y no de manera excluyente en las periferias de la ciudad que de hecho implicaría un problema de segregación socioespacial.

Desde esta perspectiva, el denominado “efecto vecindario”, que implica que, para franjas de la población con menos recursos, habiten en sectores (barrios, comunas) totalmente pobres, impacta negativamente las posibilidades de estos actores sociales, sus aspiraciones de inclusión y movilidad social comparado con los pobladores que se han establecido en barrios de configuración más heterogénea (Kaztman, 2007; Sampson, 2012; Wilson, 1996). De este tamaño es el desafío del sector y la política pública.

Bibliografía

- Arias, Fabio (2006). *Desarrollo sostenible y sus indicadores*. *Revista Sociedad y Economía*, N.º 11, julio-diciembre 2006, pp. 200-2029, ISSN 1657-6357. Universidad del Valle, Colombia.
- Callon, Michel (1994). *Is Science a Public Good?* *Science, Technology and Human Values* 19(4): 395-424.
- CAMACOL. (2018). *Informe de actividad edificadora*. Recuperado de <http://camacolatlantico.org/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/>
- CELSIA (2018). Celsia Solar Yumbo. Recuperado de <https://www.celsia.com/es/sala-prensa/con-celsia-solar-yumbo-colombia-cumple-un-a241o-generando-energ237a-renovable-a-gran-escala>
- CNU. (2001). *The Charter of the New Urbanism*. Recuperado de <https://www.cnu.org/charter>
- Consejo Colombiano de Construcción Sostenible (2016). *Avances en construcción sostenible en Colombia*. Bogotá: CCCS.
- Consejo Colombiano de Construcción Sostenible (2018). *Avances en construcción sostenible en Colombia*. Bogotá: CCCS.
- DANE. (2018). *Censo Poblacional 2018*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co>
- Kaztman, R. (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes. *Pensamiento Iberoamericano*, 1, 177-205. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873233>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2018). *Minambiente reglamenta manejo y disposición de residuos de construcción y escombros*. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/2681-minambiente-reglamenta-manejo-y-disposicion-de-residuos-de-construccion-y-escombros>
- Ministerio de Salud y Protección Social (2018). *Sala Situacional de las personas con discapacidad (PCD) – 2018*. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/sala-situacional-discapacidad-junio-2018.pdf>

- Nowotny, Helga, Peter Scott and Michael Gibbons (2003). *Intoduction, Mode 2 Revisted: The New Production of Knowledge*. Minerva, 41: 179-194.
- Perpiñán Lamigueiro, Oscar (2012). *Energía Solar Fotovoltaica*. Creative Commons, p. 25.
- Organización Mundial de la Salud, OMS (2001). *Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud – CIF*. OMS, Ginebra, 2001.
- Organización Mundial de la Salud, OMS (2017). *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. OMS, Ginebra, 2017.
- Pabón, R. (2018). Apropiación social del conocimiento: una aproximación teórica y perspectivas para Colombia. *Revista Educación y Humanismo*, 20(34), 116-139.
- Rodríguez Potes, L., Osorio Chávez, H., Villadiego Bernal, K., & Padilla-Llano, S. (2018). *Arquitectura y urbanismo sostenible en Colombia. Una mirada al marco reglamentario*. Bitácora Urbano Territorial, 28(3), 19-26.
- USAID. (2013). *Documento técnico de soporte. Recomendaciones de Política Pública de Construcción y Urbanismo Sostenible*. Informe final. Bogotá: USAID.
- Vessuri, Hebe (1999). *National Social Science Systems in Latin America*. En: A.Kazancigil y D.Makinson (Eds) *World Social Science Report*. Pp.109-121, París: UNESCO.
- Wackernagel, M., Onisto, L., Bello, P., Callejas, A., López, I. S., Méndez, J. Suárez Guerrero, A. I., Suárez Guerrero, M. G. (1999). *National natural capital accounting with the ecological footprint concept, Ecological Economics*, N.o 29, pp.375-390.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.
- WWF-Colombia (2017). *Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro*. Informe 2017. Cali: WWF-Colombia.

Seguridad humana en Soacha desde la percepción local. Análisis del impacto de los proyectos de la FAO y el PNUD¹

Human Security in Soacha through the local perception. Analysis of the impact of FAO's and UNDP's projects

*Enrico Nichelatti*²

Fecha de recepción: 01/07/2020 - Fecha de aceptación: 19/11/2020

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.4109>

Resumen

El artículo parte de la concepción de la seguridad humana, que resume, y analiza proyectos desarrollados en Soacha por dos organismos especializados de NN. UU., FAO y PNUD. El caso de Soacha ha sido elegido por representar un contexto único. La comuna de Soacha vive una paradoja por la cual reúne en un mismo lugar los problemas históricos y emergentes de Colombia. La precariedad asociada a las zonas rurales del país (desigualdad, concentración de la tierra, extrema pobreza, desplazamientos forzados) se junta en Soacha con la mirada puesta en el futuro que representa la colindante Bogotá. El estudio usa un enfoque cualitativo que se articula en dos partes. Por un lado, se llevan a cabo entrevistas personales semiestructuradas con los coordinadores de los proyectos, para averiguar cuáles son los obstáculos que los proyectos enfrentan en su implementación, tanto a corto como a largo plazo. Por otro lado, se realizan encuestas a 120 personas, consistentes en un preámbulo y ocho preguntas, en las cuales se recopila información sobre la percepción de la población sobre el estado de la seguridad humana en su territorio. Los resultados muestran que la población considera que se ha producido una ligera mejora en la seguridad

¹ Artículo de investigación científica.

² Máster en "International Cooperation and Development" y actualmente cursando un máster en "Public Policy and Human Development" en la Universidad de Naciones Unidas/Universidad de Maastricht. Correo electrónico: nichelatti93@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1026-2675>

humana en los últimos cinco años. Sin embargo, los resultados también evidencian la persistencia de muchos de los problemas estructurales que perpetúan la inseguridad humana.

Palabras clave: *seguridad humana, Soacha, Naciones Unidas, FAO, PNUD.*

Abstract

The research wants to focus on the concept of human security through a qualitative analysis of the impact of some projects developed by the Food and Agriculture Organization and United Nations Development Programme in Soacha. The place represents an interesting case study for its particular situation. Indeed, this commune on the one hand still lives historical issues such as extreme poverty, inequality, accumulation of land and displacement, and on the other hand represents a paradoxical union between precarious and developed realities. The study uses a qualitative technique divided in two sections. The first one is built on semi structured individual interviews with the project's coordinators that examine the main issues with their implementation, while the other one is based on surveys with the local community that analyze the perception of the population of Soacha on human security. Regarding this part, the survey, composed by a preamble and eight questions, has been completed by 120 people. The results evidence that the population consider that there has been a slight increase in the human security during the last five years. However, the outcomes also reveal the persistence of structural issues, which perpetuate the human insecurity.

Keywords: *Human security, Soacha, United Nations, FAO, UNDP.*

1. Seguridad humana

La seguridad humana es un concepto profundamente innovador si se compara con el concepto tradicional de seguridad, centrado exclusivamente en la seguridad militar –a veces también política– de los Estados, que ofrece un enfoque amplio y multidimensional, basado en siete dimensiones altamente interrelacionadas entre ellas (al igual que las amenazas y retos):

- a. Seguridad económica frente a amenazas como la pobreza persistente o el desempleo.
- b. Seguridad alimentaria frente a hambrunas y escasez de alimentos.
- c. Seguridad sanitaria frente a enfermedades infecciosas, alimentación insegura, desnutrición y la falta de acceso al sistema de salud.
- d. Seguridad medioambiental frente a la degradación del ecosistema, el agotamiento de recursos, los desastres naturales, la contaminación y el cambio climático.
- e. Seguridad personal frente a la violencia física, los crímenes y delitos, el terrorismo y la violencia doméstica y de género.
- f. Seguridad comunitaria frente a las tensiones interétnicas y religiosas, entre otras.
- g. Seguridad política frente a la represión o a la violación de derechos humanos (United Nations Development Programme, 1994).

Garantizar o conseguir la seguridad humana en estas siete dimensiones implica llevar a cabo dos estrategias: la protección y el empoderamiento. La primera implica establecer medidas descendentes, reconociendo que las personas se enfrentan a amenazas que no están bajo su control; por esto, es fundamental la protección sistemática, integral y preventiva de las comunidades humanas. Los Estados son los principales responsables de proveer este tipo de protección, pero deben colaborar con otros actores en distintos niveles, como los organismos internacionales, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (Inte-American Institute of Human Rights & United Nations Development Programme, 2012). El empoderamiento, por su parte, es una estrategia que se basa sobre el concepto de crear y desarrollar capacidades de resiliencia en las personas y en las comunidades humanas en su conjunto. El objetivo de esta estrategia ascendente es permitir que personas y comunidades puedan anticipar las posibles amenazas y así puedan evitarlas o resistirlas, e intentar limitar sus daños en el caso de que sean inevitables. Diseñar una política de seguridad humana implica planificar una actuación articulada en tres fases. En primer lugar, hay que trazar el mapa de las necesidades y vulnerabilidades de las personas. Este aspecto negativo debe ir seguido del análisis positivo de las capacidades de las comunidades interesadas.

El diseño de las actuaciones en el terreno sigue los principios de:

- a. Centrarse en las personas
- b. Adoptar un enfoque multisectorial, que abarque todas las dimensiones de la seguridad humana afectadas y que establezca la coordinación y sinergia entre todos los actores involucrados.
- c. Adaptarse a las peculiaridades de cada contexto sociopolítico, cultural y económico.
- d. Actuar siempre bajo el principio de prevención orientada hacia las personas, intentando minimizar las posibles consecuencias personales negativas que podrían presentarse en un futuro (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2009).

La segunda fase consiste en la implementación de la política, con el objetivo de garantizar la participación de los destinatarios de las políticas y los otros actores con capacidad de movilización de recursos en el contexto local, provincial o departamental. Para hacer esto, la política debe garantizar el desarrollo de capacidades de las comunidades involucradas y monitorear su grado de asociación y colaboración. De hecho, un programa de seguridad humana sólido debe evaluarse en función al nivel de participación local en la fase de implementación y sostenibilidad del programa. (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 2009).

La tercera y última fase corresponde a la evaluación del impacto, que puede tomar distintas formas y tener objetivos muy variados. Casi siempre se piensa realizar la evaluación al final de un programa o después de la implementación para evaluar su éxito. Pero la evaluación también puede llevarse a cabo durante el ciclo de vida del programa para estimar el progreso y, cuando sea necesario, plantear cambios para mejorar o redirigir el programa. Desde una perspectiva de seguridad humana, la evaluación debe centrarse en la evaluación del impacto (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2009).

2. Soacha

En toda la región de Latinoamérica, a nivel poblacional, no hay ningún lugar que haya crecido con un nivel más alto que Soacha, llegando hasta el 12 % en la década de los 80 (El Tiempo, 1999). Hay mucha incertidumbre y especulaciones sobre el número efectivo de ciudadanos residentes en este municipio. Mientras la Secretaría de Planeación Municipal calcula que viven 700 mil personas, la Gobernación de Cundinamarca afirma que hay 1,1 millones y los líderes de Altos de la Cazucá llegan hasta 1,5 millones (El Tiempo, 1999). El crecimiento de la población de Soacha es una consecuencia clara del fenómeno de las migraciones internas, un desafío importante para toda Colombia. En 1938, el 30,9 % de la población nacional residía en las áreas urbanas, en 1951 el 39,6 % y en 1964 el 52,1 %. En 1973, esta cifra se eleva hasta el 63,1 %, para llegar al 67,2 % en 1985 y al 72,3 % en 1994. La migración masiva, rápida y descontrolada desde las áreas agrícolas a las urbanas tiene un fuerte impacto negativo en la prestación de servicios públicos y en la satisfacción de las necesidades básicas (Niño Pavajeau, 1999).

Conflictos armados, eventos de origen natural, desplazamientos forzados, desigualdad en la propiedad de la tierra, junto a la fuerte presencia de comunidades vulnerables expuestas a la extrema pobreza, siguen siendo las principales causas de este fenómeno. A este escenario se añade la compleja situación política y económica de Venezuela, que obliga cada día a miles de sus ciudadanos a escapar a Colombia. Estos dos aspectos provocan que las Comunas como Soacha, por sus posiciones estratégicas, crezcan sin control. Como demostración de eso, el 80 % de sus habitantes duermen en esa zona, pero trabajan o estudian en Bogotá D. C. (Castellanos, 1991). La provincia de Soacha se caracteriza por tener un alto nivel de vulnerabilidad de su población: su municipio recibe una gran cantidad de personas que emigran desde otros municipios del país en busca de mejores oportunidades de vida (Chamber of Commerce of Bogota, 2012) o que viven una situación de desplazamiento (PSD).

Hay otros dos factores con importantes efectos para el difícil equilibrio de esta zona. Gran parte de la población es víctima de la necesidad de vivienda y de los traficantes de tierras o urbanizadores piratas (Castellanos, 1991). En relación con este aspecto, tómese como ejemplo el barrio Altos de Florida, construido

aproximadamente hace 30 años por personas desplazadas que buscaban construir su propio refugio o por personas que no tenían una condición socioeconómica suficiente para pagar un arriendo. En este barrio no hay colegios ni servicio de transporte público, así que los jóvenes están obligados a ir caminando a las escuelas. Esta situación expone los jóvenes a los peligros de la zona, provocando una alta tasa de abandono escolar. Entre los otros problemas más relevantes de Altos de Florida, hay que mencionar la tragedia del agua, que llega solo en carrotaque, el altísimo nivel de inseguridad y violencia, la falta de transporte y el alto nivel de contaminación, debido a la violación de las normas medioambientales (Gallego Suárez, 2011).

A pesar del tamaño considerable de Soacha, la capacidad institucional del Gobierno municipal en términos administrativos y operativos es extremadamente débil (Chamber of Commerce of Bogota, 2005), por el hecho de que no ha podido desarrollarse al mismo ritmo que la población y tiene serios problemas de inestabilidad política. El informe de la Cámara de Comercio de Bogotá señala, además, que esta inestabilidad política provoca la falta de transparencia del sector público y la falta de coordinación entre los sectores público y privado, junto a la falta de una cultura de planificación a medio y largo plazo (Dávila, 2013).

Las amenazas por mano de los grupos armados y organizados son la causa principal del desplazamiento inter e intraurbano. En particular para la población infantil y juvenil, el reclutamiento forzado es una amenaza directa muy preocupante (United Nations High Commissioner for Refugees, 2013). Los grupos armados presentes en el municipio tienen militantes anteriormente pertenecientes a los grupos guerrilleros FARC y ELN, mientras que las organizaciones criminales están conectadas con los carteles mexicanos del narcotráfico. Este factor contribuye a la inseguridad de esta zona mediante homicidios, secuestros, amenazas, venta de droga y conflictos internos (Ocampo Rodríguez, 2019).

Soacha tiene una única y peligrosa combinación entre la presencia de comunidades vulnerables, altos niveles de desigualdad y pobreza extrema, altos niveles de corrupción, violencia, ilegalidad y grave falta de las instituciones. Esa combinación hace que ese municipio sea uno de los más complejos por su situación actual y su frágil equilibrio.

3. Análisis de los proyectos

El trabajo pone particular atención en el análisis de algunos proyectos desarrollados en el municipio de Soacha. Los criterios con los cuales han sido elegidos los proyectos son tres: su grado de correlación con al menos una dimensión de la seguridad humana, el tamaño del proyecto y la organización a cargo del proyecto. La elección final recae en seis proyectos: tres de ellos son llevados a cabo por la FAO. Uno es sobre la construcción de huertas escolares, otro sobre el fortalecimiento de la seguridad alimentaria en cooperación con el proyecto “Familias en Acción”, y el último sobre la cultivación urbana. El cuarto proyecto elegido es implementado por el PNUD, en colaboración con otras organizaciones del sistema ONU, como el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR). El quinto y el sexto proyecto son el fruto de la colaboración entre la organización “Prosperidad Social” y las Alcaldías de Bogotá y Soacha. Esta elección permite comparar cualitativamente los resultados de proyectos implementados por organismos internacionales pertenecientes a la red de las Naciones Unidas con proyectos de ámbito nacional y local (el quinto y el sexto).

Para profundizar en el análisis de los resultados de estos proyectos, el día 10 de junio de 2019 se ha procedido a entrevistar a los coordinadores de los proyectos o del personal implicado. Gracias a las entrevistas con las señoras María Consuelo Vergara Holguín (asistente de programas de gestión de riesgo y rehabilitación agropecuaria) y Michela Espinosa (especialista senior en alimentación contra la malnutrición), el estudio incluye información esencial sobre los ámbitos de actuación y las estructuras de los proyectos. Además, la posibilidad de poder discutir y enfrentarme directamente con los coordinadores del proyecto permitió obtener una visión más amplia del contexto, de los principales problemas enfrentados en la fase inicial y en el desarrollo del trabajo, descubriendo los roles tenidos por cada actor implicado. Esta parte es considerada fundamental también para poder analizar luego la percepción de los habitantes sobre la seguridad, estudiando los proyectos desde el punto de vista de los creadores y coordinadores y de las personas involucradas o que viven en el municipio. De hecho, todos los datos sobre estos proyectos que se detallan a continuación han sido proporcionados por los trabajadores entrevistados.

Los proyectos tienen objetivos sinérgicos, entre ellos: la construcción de huertas escolares, familiares y entrenamiento en la seguridad alimentaria para las familias en la Comuna 4 de Soacha, así como aumentar el nivel de la seguridad humana urbana a través la construcción de centros demostrativos. Asimismo, la FAO y su personal garantizan en cada momento el acceso a los documentos de los proyectos, manteniendo una perfecta transparencia y cooperación, elementos indispensables para el desarrollo de este trabajo.

A continuación, se detallan algunos aspectos de los proyectos relativos a la seguridad humana llevados a cabo por la FAO:

- a. La construcción de las huertas escolares tiene como objetivo la mejora del nivel de seguridad alimentaria de los niños, niñas y jóvenes de Soacha, a través de la enseñanza sobre cómo obtener diferentes alimentos (frutas, verduras y legumbres) (González, 2015). El proyecto, empezado en el 2015, involucra jóvenes entre los cinco y los 19 años, y se desarrolla en 14 centros educativos del municipio. El programa prevé también la participación de los adultos en la creación y sostenibilidad de las huertas. La estrategia del proyecto combina el aspecto teórico con el aspecto práctico, convirtiendo la huerta en un instrumento práctico para el aprendizaje de las asignaturas como ciencias naturales, matemáticas y ciudadanía (González, 2015). Gracias al desarrollo de este proyecto, hoy en día, 800 estudiantes producen una considerable parte de sus alimentos en las huertas escolares. Además, para el secretario de educación de Soacha, Abel Suárez, la iniciativa sobrepasa los resultados esperados. De hecho, los estudiantes han aprendido técnicas de producción de alimentos sanos y su incorporación en la dieta y en la prevención de enfermedades generadas por una mala alimentación (González, 2016).
- b. El proyecto desarrollado en la Comuna 4 en cooperación con "Familias en Acción" se propone como objetivo fortalecer varias dimensiones de la seguridad alimentaria y favorecer el autoconsumo de productos alimentarios en la comunidad. El programa ha conseguido la instalación de cinco centros demostrativos comunitarios que

representan un espacio de encuentro para las familias para crear lazos de confianza y para el aprendizaje de diferentes técnicas de agricultura urbana. Esto permite la creación de huertas familiares y, a través de las nuevas técnicas y conocimientos aprendidos sobre la producción y conservación de algunos alimentos, ha permitido el surgimiento de pequeños puntos familiares de venta y puntos de venta móviles gracias a los excedentes productivos. Con todo ello, se han llegado a diseñar y establecer acuerdos para el desarrollo de un sistema de alimentación escolar local a través de la producción local (Rocío & García, 2007).

- c. Un proyecto similar para la agricultura urbana es implementado en el barrio de Altos de Florida que, como se ha dicho anteriormente, surge como área de asentamientos no reconocidos inicialmente por las autoridades. La fase inicial del proyecto se basa sobre un estudio del mercado local para identificar nuevos canales de comercialización y permitir la activación y el surgimiento de una nueva economía local.

Gracias a las entrevistas con las coordinadoras del proyecto, las señoras María Consuelo Vergara Holguín y Olga Rocío Niño García, se pone en evidencia la importancia del componente escolar: uno de los resultados más relevantes consiste en el establecimiento de la cooperación entre los nuevos agricultores locales y los operadores encargados de la venta de productos alimentarios a los comedores escolares. Así, durante esta fase del proyecto, las escuelas se benefician de talleres ofrecidos al personal escolar sobre cómo cocinar y conservar los alimentos, con la supervisión en cada cocina de un técnico de la alimentación. El resultado conseguido es una alianza entre las familias y las escuelas para juntar la comida producida y ponerla en puntos de ventas, garantizando su autonomía. Para las mujeres, esta fase es fundamental porque representa un nuevo ingreso económico considerable y ahora pueden comprar lo que no producen en casa, garantizando una alimentación variada y suficiente en sus hogares.

Los resultados concretos pueden verse en las siguientes cifras:

1. 14 centros educativos con modelos técnicos concertados para la producción diversificada de alimentos alrededor de las huertas escolares.
2. 500 estudiantes capacitados en técnicas relacionadas con la producción rápida y diversificada de alimentos inocuos.
3. 14 centros han sido provistos de bienes de insumos agrícolas y establecen huertas escolares.
4. 100 padres de familia son capacitados en técnicas para la producción, manipulación, transformación y conservación de alimentos.
5. 32 docentes vinculados a procesos de capacitación en técnicas de producción agroecológica de alimentos.
6. 15 ecónomas capacitadas en manipulación, transformación y conservación de alimentos.
7. 14 comités de huertas escolares conformados para garantizar la sostenibilidad del proceso.
8. 14 centros de producción de semillas y material vegetal conformados (Food and Agriculture Organization, 2015).

Además, las entrevistas con el personal de la FAO permiten evidenciar los problemas más comunes a los varios proyectos implementados: las condiciones precarias del suelo, que está sujeto a degradación y erosión; también, la falta de agua potable y la temperatura alta con las radiaciones solares, el viento fuerte y las precipitaciones. Todos esos representan rasgos locales que dificultan el cultivo. Otro gran problema que se presenta en esta zona es conseguir el acercamiento de la gente de la comuna al proyecto interesado. El alto nivel de desplazados, es decir personas obligadas a dejar sus hogares por los conflictos internos, requiere un proceso de construcción de confianza para asegurar el desarrollo del proyecto.

Además de los tres proyectos de la FAO, se elige para este estudio el proyecto del PNUD "Construyendo Soluciones Sostenibles". Este proyecto es el resultado de la cooperación entre PNUD, ACNUR y el Gobierno colombiano. Su objetivo principal es fortalecer a las comunidades priorizadas y las autoridades locales y nacionales en la transición hacia soluciones para la población desplazada en las tres fases del proceso: retorno, reubicación e integración local urbana. Gracias a la entrevista obtenida el día 14 de junio de 2019 con la señora Sandra Alvarado, una de

las responsables del programa “Desarrollo Económico Incluyente Urbano” del área de reducción de la pobreza del PNUD, ha sido posible analizar el rol de la organización, los problemas principales encontrados y las dificultades en el cooperar con las comunidades locales y las instituciones nacionales.

El proyecto nace en 2012 y se desarrolla en 17 localidades y 10 departamentos del país. El programa se basa en un estudio de los documentos y evaluaciones de experiencias anteriores, con el fin de encontrar soluciones desde la base comunitaria. Antes del efectivo desarrollo del proyecto, se han lanzado algunos proyectos piloto, necesarios para disminuir el riesgo de fracaso, comprender el contexto y su complejidad. Además, se diseña un papel más central dentro del proyecto para el Gobierno y se favorece la interlocución y articulación con el nivel institucional y comunitario. Además, se garantiza la apertura del proyecto a diferentes actores y socios como la FAO, PMA, UE (United Nations Development Programme, n.d.).

En el caso específico de Altos de Florida el proyecto se desarrolla en tres puntos:

1. Mejora de la calidad de vida:
 - a. Apoyo y reconocimiento del derecho de parcelas a 500 familias.
 - b. Construcción o restauración de viviendas para 500 familias con el uso de empleo local.
 - c. Acceso a servicios básicos. Legalización y mejoras de las redes de agua potable y electricidad.
 - d. Desarrollo económico y social a través de un programa de microcréditos.
2. Fortalecimiento organizacional e institucional y fortalecimiento de la comunidad:
 - a. Apoyo a los desplazados internos, mujeres, pueblos indígenas y organizaciones juveniles en el diálogo con las autoridades locales.
 - b. Asistencia técnica para el diseño y establecimiento de los comités directivos locales.
 - c. Desarrollo de capacidades y capacitación sobre la planificación participativa para la prestación de servicios públicos.

3. Protección y derechos de las víctimas: garantizar la protección mediante la presencia a través de la protección regular del personal de la ONU en la comunidad y coordinación con actores locales, apoyar la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el municipio, beneficiando a toda la comunidad (Ryan, 2012).

Adicionalmente, el PNUD contribuye técnica y financieramente al Centro de Atención y Orientación a Víctimas de Soacha (UAO); busca el fortalecimiento institucional en formación y capacitación, junto con la formulación de políticas públicas y la dotación de elementos físicos necesarios para su funcionamiento. La organización fortalece también el trabajo de un Centro de Empleo y Emprendimiento CEMPRENDE, en Soacha, que tiene como objetivo establecer una ventanilla única de emprendimiento, empleabilidad y microcrédito para población vulnerable/víctima (United Nations Development Programme, 2016).

Los últimos dos proyectos elegidos son "Familias en Acción" y "Jóvenes en Acción" de la Alcaldía de Bogotá y Soacha. A diferencia de los cuatro proyectos ya analizados que están concluidos, estos últimos dos continúan en marcha. Ambos se basan sobre un programa de transferencia condicional de dinero a familias consideradas vulnerables y en condiciones de extrema pobreza, y de ayudas económicas a los niños y jóvenes para los gastos en educación y salud.

El 13 de junio de 2019 tiene lugar la entrevista con los trabajadores en los proyectos y con el coordinador del proyecto "Familias en Acción", el señor Luis Francisco: el contenido de las entrevistas permite entender aún más en profundidad la complejidad del contexto de Soacha, afectado por graves emergencias de seguridad humana en algunas áreas. A esto hay que añadir los problemas relacionados con la no correspondencia de los datos del censo nacional con los datos reales y las crecientes dificultades para el personal extranjero a la hora de trabajar en esta zona.

Como afirma el Banco Interamericano de Desarrollo (2016), Familias en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas que opera desde el año 2000 en Colombia. La población objetivo del programa son las familias pobres, desplazadas por el conflicto, comunidades indígenas que tienen integrantes menores de 18 años. Para identificar a los beneficiarios,

se utiliza el SISBEN para medir el estándar de vida, así como los registros oficiales de las familias desplazadas por el conflicto, las comunidades indígenas y los beneficiarios de la Red Unidos.

A través de las entrevistas con el personal, ha sido posible entender la estructura en dos partes del proyecto:

- a. Incentivo de salud: el programa ofrece ayudas económicas a las familias que satisfacen los requisitos necesarios, con niños de 0 a 6 años, en la compra de medicinas generales y otros artículos necesarios para la salud de los niños.
- b. Incentivo a la educación: el programa ofrece ayudas económicas a las familias que satisfacen los requisitos necesarios, con niños de 4 a 18 años. Estas ayudas son destinadas a la compra de material escolar y para pagar las inscripciones a las escuelas.

El 13 de junio de 2019 tiene lugar la entrevista con el señor Francisco Alhucema Jaimes, actualmente coordinador del Programa de Discapacidad del Municipio de Soacha, anteriormente coordinador del programa Familias en Acción en la Comuna. El 11 de junio he tenido la oportunidad de entrevistar a la señora Olga Rocío Niño García, coordinadora del programa Prosperidad Social. Gracias a estas entrevistas, el estudio se enriquece de informaciones sobre el rol clave de las “madres líderes”, sobre los problemas principales del proyecto y sobre su posible evolución. Las madres líderes son una figura fundamental para la consecución de una alta tasa de participación de la población en los proyectos, para una buena comunicación entre los participantes, y entre ellos y las instituciones. En suma, las madres líderes adquieren un papel fundamental para conseguir la eficacia del proyecto.

A modo de conclusión, y antes de explicar la metodología sobre la que se basa el trabajo de investigación cualitativa de campo realizada en Soacha, cabe destacar que los seis proyectos elegidos para este estudio representan una buena práctica a repetir en el futuro para mejorar la seguridad humana de la población más vulnerable de la comuna. La coordinación entre múltiples actores de varios niveles, de lo local a lo internacional, permite juntar esfuerzos hacia una misma dirección, construyendo sinergias y círculos virtuosos que afectan positivamente las

condiciones materiales, humanas y sociales de las comunidades destinatarias de los proyectos. Como se dirá más adelante, los objetivos de seguridad humana no se consiguen a corto o a medio plazo. Es necesario adoptar una perspectiva a largo plazo que permita eliminar las causas subyacentes de las amenazas, riesgos y desafíos para la seguridad humana multidimensional de las personas y de las comunidades humanas. Esta afirmación debe tenerse aún más en cuenta cuando se implementan proyectos en contextos complejos y difíciles, como el de Soacha.

4. Metodología

El objetivo de estudio es el análisis del impacto de algunos proyectos de la FAO y PNUD sobre la percepción de la población sobre la seguridad humana, como ya ha sido explicado en el resumen. Con este objetivo se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es el impacto de los proyectos de la red de las Naciones Unidas en la percepción de la población de Soacha sobre la seguridad? El análisis de esta pregunta ha sido estructurado a través de encuestas de carácter cualitativo. La encuesta consiste en ocho preguntas: las primeras tres son de carácter sociodemográfico, destinadas a dividir a los encuestados por sexo, edad y origen. Las restantes preguntas analizan la seguridad en el municipio, determinando si ha mejorado y cuánto: intentan determinar las dimensiones de la seguridad humana que –de acuerdo con las percepciones ciudadanas– han mejorado más, los problemas que siguen siendo más relevantes en Soacha y la valoración ciudadana de la actuación estatal para la seguridad humana. En relación con la pregunta número 7, esa ha sido estructurada tomando en cuenta los datos de la “Encuesta de Percepción y Victimización” realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá en el año 2017, sobre todo para identificar las categorías de crímenes que siguen siendo las principales en el municipio (Chamber of Commerce of Bogota, 2018).

El cuestionario se entrega en formato papel, dejando a cada entrevistado la posibilidad de responder autónomamente y de forma anónima. En todo momento, en calidad de investigador responsable del estudio, he asegurado mi disponibilidad continuada para aclarar cualquier duda. Además, cada cuestionario comienza con una breve introducción del trabajo y de sus objetivos, y con una breve presentación personal del investigador. La muestra es de 120 habitantes, respetando las informaciones

sobre edad y sexo de la población obtenidas a través de los datos oficiales gubernamentales. Esto, combinado con el hecho de que los participantes han sido reclutados en ambientes diversos (colegios, trabajo, calles) asegura la fiabilidad y la representatividad de la muestra. Durante las entrevistas personales, se ha detectado un alto grado de cierre hacia las instituciones y el personal extranjero por parte de las comunidades habitantes del territorio.

El formato breve del cuestionario responde esencialmente a una razón: un número elevado de preguntas podría disminuir el interés y la voluntad de los encuestados de responder correctamente y con sinceridad, especialmente los sujetos jóvenes y aquellos con un bajo nivel educativo. En caso de los encuestados pertenecientes a estas dos categorías, he garantizado siempre mi presencia para aclarar cualquier duda. Además, la comunidad local me ha acompañado para presentarme a estas categorías de entrevistados y poder explicarles los objetivos de la investigación.

El primer resultado destacable de las entrevistas obtenidas en Bogotá y Soacha es que uno de los principales problemas de la zona estudiada es la enorme diferencia entre los datos sobre el censo publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y las informaciones conseguidas en este estudio gracias al trabajo de campo. De hecho, el DANE en su última publicación de 2018 sobre la población de Soacha indica que en la comuna viven 634 660 habitantes. Las entrevistas con el personal involucrado en los proyectos locales y los funcionarios pertenecientes a la Administración Pública llevan a concluir que en Soacha viven alrededor de un millón y medio de personas. Esta incongruencia, que ha llevado al Municipio a pedir oficialmente una revisión de los datos (El Tiempo, 2019), puede en parte explicarse por la incesante llegada de inmigrantes venezolanos y de desplazados internos, obligados a dejar sus tierras debido a las incursiones de grupos armados. La situación provoca la construcción de viviendas no autorizadas que, en poco tiempo, acaban convirtiéndose en barrios enteros, no reconocidos por las autoridades. El aumento poblacional vivido por Colombia provoca un fuerte crecimiento de los precios de las viviendas en las grandes ciudades, con Bogotá encabezando la lista, obligando a muchas familias a desplazarse hacia Soacha u otras áreas suburbanas, causando su gentrificación. Esto es porque, debido a su posición colindante con Bogotá, Soacha representa una opción cómoda y más asequible para muchos estudiantes y trabajadores (Flórez, 2017).

5. Características sociodemográficas

Los resultados de las primeras tres preguntas, dirigidas a definir sexo, edad y origen de los encuestados, son conformes con los datos poblacionales ofrecidos por el DANE, antes mencionados. Entre las 110 personas entrevistadas hay 66 mujeres y 54 varones, reflejando parcialmente la división poblacional oficial según la cual el 51 % de los habitantes registrados en Soacha son mujeres (Sistema de Estadística Territorial, 2019). Por lo que concierne a la edad, hay tres categorías establecidas: los jóvenes entre 10 y 25 años, los adultos entre 26 y 59 años y los mayores de 60 años. En cuanto al origen, los entrevistados tienen tres opciones: Soacha, otro municipio colombiano u otro país.

En cuanto a la segunda pregunta, el 63,33 % de los individuos declara tener una edad comprendida entre los 10 y los 25 años. El 25,83 % son adultos y el 10,83 % son mayores. Con respecto al origen, el 79,17 % de los entrevistados declara ser originario de Soacha y el 20,83 % de otro municipio colombiano. No hay extranjeros entre los encuestados.

6. La percepción poblacional sobre la seguridad

La pregunta 4 pide a los encuestados clasificar la situación de la seguridad en el municipio de Soacha en los últimos cinco años. El 40 % percibe el mismo nivel de seguridad, el 33,3 % un mayor nivel de seguridad, el 24,17 % menor y el 2,4 % afirma no poder contestar. Un dato importante de destacar es que más del 50 % de los jóvenes afirma que el nivel de seguridad percibido sigue siendo igual o se encuentra en disminución.

En caso de que la respuesta a la pregunta 4 sea "mejor", el cuestionario sigue con la pregunta 5, para determinar en qué medida la seguridad ha aumentado en las percepciones de los entrevistados. La pregunta 5 se presenta a 40 de ellos, entre los cuales 16 responden que la seguridad en los últimos cinco años ha aumentado "poco" (13,3 %), 14 contestan "mucho" (11,67 %), seis responden "bastante" (5 %) y cuatro afirman "no saber" (3,30 %).

En la pregunta número 6, dirigida a evaluar cuáles dimensiones de la seguridad humana registran las mejoras más evidentes, el 49,17 % de los encuestados elige la seguridad

ciudadana, el 15,83 % la seguridad del tránsito, el 9,17 % la seguridad alimentaria, el 8,3 % la seguridad sanitaria y el 17,5 % opta por no responder.

Cabe subrayar que nadie menciona la seguridad económica en su respuesta. Este factor podría corroborar que aspectos como la extrema pobreza y el desempleo siguen siendo percibidos como problemas urgentes que afectan a la comunidad y que aún no encuentran soluciones eficaces y duraderas. Esto a pesar de los muchos proyectos activos y destinados a eliminar la inseguridad alimentaria para las familias de Soacha.

La pregunta 7 profundiza en las categorías de crímenes que, según la percepción de los entrevistados, afectan mayormente a la seguridad ciudadana en Soacha: hurto, venta de drogas, homicidio común, robo, acoso sexual y, por último, lesiones y otros daños físicos. El 42,5 % afirma estar preocupado por los hurtos, el 37,5 % hace referencia a la venta de drogas, el 7,5 % a las lesiones y a otros daños físicos. Para terminar, el 2,5 % contesta el robo y el 10,8 % no contesta. En relación con la dimensión de la seguridad humana relacionada con la (in) seguridad ciudadana, el alto nivel de crímenes ha provocado la toma de algunas decisiones muy contundentes por parte de las autoridades para poner freno al fenómeno de la delincuencia común. Como confirmación de esto, durante las entrevistas realizadas en Soacha, varias personas refieren que en algunos barrios del municipio se impone un toque de queda a partir de ciertas horas de la noche con el objetivo de llevar a cabo lo que definen como una operación generalizada de "limpieza social".

Otro aspecto relevante es que el homicidio común, el secuestro y las amenazas directas (estos últimos dos están incluidos en la categoría "otros") no aparecen en ninguna de las respuestas de los 110 cuestionarios entregados a la población. Esto está en desacorde con la información recogida durante las entrevistas personales con las autoridades y los trabajadores de los proyectos en Soacha.

La última pregunta, destinada a determinar la percepción y evaluación de la actuación estatal por parte de la ciudadanía de Soacha, ofrece siete opciones como respuesta: 1 (pésima), 2 (muy mala), 3 (mala), 4 (menos que regular), 5 (aceptable), 6 (muy buena), 7 (excelente), 8 (no sabe o no responde).

El 27,50 % evalúa el resultado de la acción estatal como malo, el 26,7 % menos que regular, el 17,55 % aceptable, el 13,3 % muy malo, el 7,5 % pésimo, el 4,2 % muy bueno, el 3,3 % no sabe o prefiere no responder. Nadie elige excelente.

7. Reflexiones sobre los resultados obtenidos a través de la encuesta

Los datos relativos a la evaluación de la actuación del Estado para la seguridad en el municipio de Soacha (pregunta 8) tienen mucho en común con cuanto emerge del informe de 2018 del Latinobarómetro, que muestra el nivel de confianza ciudadana en las instituciones de Colombia. El documento indica que la confianza en el poder judicial se sitúa en el 23 %, la confianza en el Gobierno nacional llega al 22 % y en los partidos políticos al 16 % (Corporación Latinobarómetro, 2018).

Estos factores son conformes con los resultados del presente estudio, especialmente en relación con las dificultades detectadas en los intentos de desarrollar nuevos proyectos en Soacha: la población ha perdido confianza hacia las instituciones públicas por la reiterada ausencia del Estado en el territorio y esto provoca su escasa involucración y participación en los nuevos proyectos y actuaciones, especialmente si provienen del sector público.

La confianza en las instituciones es, a largo plazo, un factor determinante para el éxito de las políticas públicas. En muchos casos, las reformas implican sacrificar el apoyo ciudadano a corto plazo en favor de ganancias a largo plazo. En un contexto de alta confianza ciudadana, las reformas operadas por el Estado pueden aprobarse e implementarse rápida y adecuadamente, pudiendo llegar a mantenerse por un plazo suficiente para dar resultados visibles a la opinión pública. En un clima de baja confianza, los ciudadanos tienden a valorar más los resultados inmediatos, que aportan generalmente beneficios parciales: esto induce a los políticos a buscar ganancias a corto plazo, incapaces de resolver problemas estructurales como las causas profundas de la pobreza extrema y las desigualdades (Organization for Economic Cooperation and Development, 2013).

En consonancia con lo dicho anteriormente, cabe destacar que la FAO y otras organizaciones internacionales juntan esfuerzos para resolver las amenazas y retos a la seguridad alimentaria de muchas familias en el territorio, sin conseguir

los resultados esperados. Cabe recordar que, en la pregunta 6, apenas el 8,3 % expresa que la dimensión sanitaria es la que más ha mejorado en Soacha, y sólo el 9,17 % contesta mencionando la dimensión alimentaria. Además, nadie considera que la seguridad económica es la que registra los mejores datos, dejando implícito que los problemas como el desempleo y la pobreza persisten en el territorio de manera generalizada.

El parcial fracaso de los esfuerzos de las organizaciones internacionales en Soacha depende de muchos factores. Los resultados de las entrevistas realizadas con el personal de la FAO en Bogotá permiten destacar los problemas relacionados con la difícil continuidad y coherencia de los proyectos en contextos que cambian rápidamente debido a los fenómenos de gentrificación de las áreas periféricas del Distrito Capital, mencionados anteriormente. A esto hay que sumar la citada escasa confianza en las instituciones y en su personal, lo que dificulta la cooperación de la población. Los bajos niveles educativos por parte de la ciudadanía impiden poner en práctica los conocimientos transmitidos sobre cómo cocinar, manipular los alimentos y recoger agua potable.

Otro dato interesante radica en la comparación entre los resultados de las preguntas 6 y 7. La primera destaca que la seguridad comunitaria es, para la percepción ciudadana, la dimensión que más mejoras registra en Soacha en los últimos cinco años. La segunda pregunta registra que la población percibe el hurto y la venta de drogas como las principales amenazas para su seguridad en este ámbito. Contra estas amenazas no hay una coordinación en la actuación multinivel requerida para garantizar la seguridad humana a largo plazo, que busca crear sinergias entre las autoridades locales, estatales y los trabajadores de las organizaciones internacionales con proyectos activos en el territorio.

8. Conclusiones

El Municipio de Soacha se caracteriza por tener una elevada concentración de problemas de diferente naturaleza: sociales, económicos, medioambientales, demográficos, alimentarios, educativos, junto con amenazas para la seguridad personal y para la igualdad de género. La incongruencia entre los datos oficiales del DANE y las estimaciones basadas en el trabajo de campo sobre la población actual conlleva importantes consecuencias. Entre ellas, una cantidad de fondos estatales inferior a la cantidad

que el municipio necesita de acuerdo con su tamaño real, así como un número de estructuras y servicios inadecuados a las reales necesidades de la población.

Además, la proliferación de viviendas ilegales provoca evidentes desequilibrios para la seguridad comunitaria: el 48 % de los 378 barrios y urbanizaciones de Soacha son ilegales, es decir que 152 de ellos se encuentran en situación de asentamiento (PROBOGOTÁ, n.d.). La ilegalidad de las viviendas acarrea graves consecuencias directas para sus habitantes: la falta de electricidad, agua potable y otros suministros básicos, la inexistencia de una red de alcantarillas y la imposibilidad de acceso al transporte público. Estas carencias influyen negativamente la calidad de vida de las personas y tienen repercusiones directas sobre la economía familiar, empezando por la falta de alimentos básicos en la que se centran los proyectos de la FAO.

Además, en estos barrios, numerosas organizaciones criminales sientan sus bases estratégicas: algunas de ellas están en estrecho contacto con los carteles del narcotráfico, como el Cartel de Sinaloa o el Cartel del Golfo (Ocampo Rodríguez, 2019). Estas áreas están separadas por confines invisibles que dibujan equilibrios frágiles y en constante tensión. Muchos de estos grupos armados y organizaciones criminales se financian mediante la venta de droga, uno de los problemas más relevantes del Municipio que afecta a numerosos jóvenes. En efecto, está creciendo drásticamente el consumo de droga en los jóvenes de 13 y 14 años, que cada vez más frecuentemente recurren al atraco y al robo, incluso armado, para poderla comprar (Periodismo Público, 2016). Este fenómeno representa para muchos uno de los problemas principales porque los jóvenes menores de 25 años representan el 44,35 % de la población total (Sistema de Estadística Territorial, 2019).

Uno de los factores que más caracterizan el contexto de Soacha es la ingente presencia de desplazados nacionales, caracterizados por tener niveles de vulnerabilidad y dependencia más altos que los pobres y los indigentes urbanos. Esta tendencia al aumento se debe también a las difíciles condiciones económicas de los colectivos mayoritarios de la población y a la elevada tasa de desempleo (Ibáñez y Moya, 2007). Como se ha explicado antes, el desplazamiento forzado no es algo nuevo en la historia de Colombia. De hecho, es un fenómeno complejo y

de carácter casi permanente debido a las múltiples dinámicas sociales, económicas y políticas que lo vieron provocado (Ruscheinsky, Baltazar, 2013).

El problema más grande encontrado por las organizaciones que desarrollan proyectos e implementan políticas de inclusión de la población desplazada es la construcción de una relación de confianza con los destinatarios de los proyectos y de las políticas. En distintos casos ha sido necesaria la ayuda de intermediarios y la intervención de funcionarios públicos para consentir el acceso del personal a la comunidad.

Personas como las “Madres líderes” han sido esenciales, no sólo para permitir la entrada de las organizaciones al territorio donde viven las comunidades, sino también para garantizar el buen funcionamiento de los proyectos. Las “Madres líderes” han asegurado la participación de los ciudadanos, han velado por la seguridad del personal trabajador de los proyectos y han permitido la comunicación y el diálogo entre la comunidad y la organización de los proyectos. Este factor ha sido, y seguirá siendo, fundamental para la implementación de futuros proyectos.

Uslaner y Glaesner describen el precio que pagan las comunidades a causa de la corrupción como una “trampa de desigualdad”: los países con un elevado nivel de percepción de la corrupción son también aquellos con el nivel más alto de desigualdad (Uribe, 2019). Este coste negativo también se refleja en el desarrollo y en la continuación de los proyectos, como explicado en una entrevista en las Naciones Unidas y luego confirmado en las entrevistas sucesivas realizadas en Soacha. Como se menciona anteriormente, uno de los problemas más importantes es la difícil relación entre la población y las instituciones estatales y los escasos apoyos ofrecidos por éstas a la comunidad.

La incertidumbre política no permite la fácil creación de planes sociales en algunas áreas de Colombia, sobre todo si el Estado no puede garantizar la seguridad del personal en el campo y deja a las organizaciones la difícil tarea de construir desde cero las relaciones con las comunidades que viven en contextos complejos y peligrosos.

A pesar de poder evaluar positivamente los resultados iniciales de muchos proyectos, surge el riesgo de que, en el largo plazo, los efectos secundarios podrían empezar a afectar negativamente a algunos segmentos de la comunidad. Los proyectos con más recursos prevén transferencias directas de dinero a favor de las familias vulnerables y con ingresos bajos para fortalecer su educación sobre la seguridad alimentaria y sanitaria, para consolidar el rol de las mujeres en el contexto familiar y comunitario, y para asegurar el abastecimiento de los suministros básicos como agua o electricidad.

Como se ha dicho anteriormente, la necesidad de mostrar resultados a corto plazo para asegurarse fondos en los años futuros y la desconfianza en las instituciones nacionales obstaculizan el desarrollo de una cooperación constructiva entre organizaciones extranjeras y nacionales, dejando a estas últimas la obligación de continuar sin medios suficientes los proyectos desarrollados, que acaban siendo suspendidos. Además de crear desequilibrios intracomunitarios, esta situación puede favorecer la consolidación de costumbres difíciles de eliminar, como la dependencia de las familias hacia la ayuda monetaria directa proveniente del proyecto. Esta dependencia impide que las familias sean capaces de sobrevivir sin las ayudas y que no tengan ningún estímulo o incentivo para desarrollar nuevas capacidades para mejorar su calidad de vida.

El análisis de los resultados de las entrevistas muestra que la percepción de la población es que la situación general sobre la seguridad en Soacha no ha vivido cambios sustanciales durante los últimos cinco años. A pesar de poder tener una interpretación negativa en el corto plazo, hay que proyectar este dato en el largo plazo. Desde el comienzo de la implementación de los proyectos relacionados con la seguridad humana, en Soacha hay más familias y jóvenes que reciben ayuda y asistencia, registrando una mejor calidad de vida. Además, hay cada vez familias e individuos que solicitan asistencia. Para poner un ejemplo, el proyecto para la Alimentación y la Agricultura, apoyado por la FAO, se ha dado por terminado una vez que el personal ha verificado la autosuficiencia de la comunidad interesada.

Adoptando una perspectiva a largo plazo, de acuerdo con el enfoque de la ONU sobre seguridad humana, podemos registrar un fenómeno que, por muy pequeño que sea, representa un cambio positivo hacia el empoderamiento de las comunidades locales que viven en Soacha. Este es el camino que hay que seguir, con el apoyo de las organizaciones pertenecientes a la red

ONU, sobre todo la FAO y el PNUD, las instituciones nacionales, locales y otros actores de la sociedad civil, como las ONG y otras asociaciones ciudadanas.

El proceso de construcción de la confianza requiere tiempo, sobre todo si se debe dar en un contexto caracterizado por una fuerte presencia de inmigrantes, desplazados, comunidades vulnerables, comunidades indígenas y familias que viven en condiciones de extrema pobreza. Este proceso no se puede acelerar o forzar y se debe reconocer su fragilidad y equilibrio dinámico y precario, siendo continuamente amenazado por organizaciones criminales, grupos armados, la corrupción o factores externos.

Soacha representa uno de los retos principales no solo para Colombia o América del Sur, sino también para la comunidad internacional. Se caracteriza por ser, en efecto, un “laboratorio y una experiencia social” emblemática: es una gran ciudad perteneciente al área metropolitana de una capital estratégica para América del Centro-Sur, con unos sesgos sociales comunes a muchas áreas periféricas de las grandes ciudades americanas: extrema pobreza, fuertes desigualdades, el riesgo para los jóvenes de tener un futuro sin posibilidades ni expectativas y la amenaza del crimen organizado, entre otros.

A esto hay que sumar los factores globales externos que pueden afectar a estas áreas de manera más contundente si se compara con los barrios ricos de Bogotá y de las otras metrópolis centro y suramericanas. Piénsese a la guerra de aranceles y al giro proteccionista en la política comercial estadounidense, lanzados por el presidente Donald Trump, o, aún más preocupante, a la crisis global desencadenada por la COVID-19.

A modo de conclusión, el esfuerzo hecho hasta ahora en Soacha es un factor de cambio positivo, pero aún insuficiente. Para garantizar mejoras duraderas para la seguridad humana en el municipio, que sean estructurales y a largo plazo, es esencial la aportación de la sociedad colombiana en general, de la sociedad bogotana en especial, y –sobre todo– del Gobierno estatal, junto con el apoyo humano y financiero de la comunidad internacional, coordinado por los organismos pertenecientes a la red de las Naciones Unidas. Una

intervención sinérgica, multinivel y coordinada en el largo plazo es la única que puede promover la seguridad humana en Soacha sin interferir en los frágiles equilibrios existentes.

Bibliografía

- Chamber of Commerce of Bogota. (2005). *Estado de Bogotá Región*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Chamber of Commerce of Bogota. (2012). *Observatorio de la seguridad en Bogotá: Balance del 2011 N.º 42*. Bogotá: Centro de Información Empresarial.
- Chamber of Commerce of Bogota. (2018). *Encuesta de percepción y victimización en Soacha, 2017*. Bogotá: Vicepresidencia de Articulación Público - Privada Dirección de seguridad ciudadana y empresarial.
- Castellanos, R. (1991). Soacha un Laboratorio de Problemas. *El Tiempo*. Retrieved from <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-146527>
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile. Banco de datos en línea.
- Dávila, J. (2013). *Urban mobility and poverty: lessons from Medellín and Soacha, Colombia*. Medellín: Development Planning Unit, UCL & Faculty of Architecture, Universidad Nacional de Colombia.
- El Tiempo. (1999). Soacha Refugio de la Pobreza. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-940317>
- El Tiempo. (2019). Soacha pide al DANE revisar las cifras del censo nacional 2018. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/bogota/soacha-pide-al-dane-revisar-las-cifras-del-censo-nacional-2018-319828#:~:text=Soacha%20pide%20al%20DANE%20revisar%20las%20cifras%20del%20Censo%20Nacional,de%20poblaci%C3%B3n%20en%20Soacha%2C%20Cundinamarca.&text=Encuentra%20la%20validaci%C3%B3n%20de%20El%20Cazamentiras%20al%20final%20de%20la%20noticia>.
- Flórez, J. (2017). Soacha: el karma de crecer a la sombra de un gigante. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/soacha-historia-censo-y-crecimiento-poblacional/541529>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2015). *Modelos técnicos pedagógicos para la producción de alimentos en huertas escolares, como una estrategia para la complementación de los menús en los comedores y el mejoramiento de la salud nutricional de los niños de Soacha/ resultados proyectos UTF/COL/058/COL*. FAO.
- Gallego Suárez, S. (2011). El 'desafío' de vivir en Altos de la Florida. *Periodismo Público*.
- González, N., (2015), *Las huertas escolares una estrategia para fortalecer la salud y la alimentación*. Food and Agriculture Organization.
- González, N., (2016), *Comunidades educativas en Soacha comen sano y tienen mejor salud nutricional*. Food and Agriculture Organization.
- Ibáñez A., Moya A. (2007). *La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.
- Inter-American Development Bank (IABD), (2016). *Síntesis del Programa más Familias en Acción en Colombia*. IABD.
- Inter-American Institute of Human Rights (IIDH), & United Nations Development Programme (UNDP). (2012). *Conferencia latinoamericana sobre seguridad humana y las agendas de integración regional*. San José: IIDH UNDP.
- Niño Pavajeau, J. (1999). Las migraciones forzadas de población, por la violencia, en Colombia: una historia de éxodos, miedo, terror, y pobreza. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 45(33).
- Ocampo Rodríguez, A. (2016). *LAfm. Clan del Golfo y carteles mexicanos estarían operando en Soacha*. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2009). *Human security in theory and practice*. New York: United Nations.

- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2013). *Government at a glance 2013, trust in government, policy effectiveness and governance agenda*. OECD.
- Periodismo Público. (2016). Se desborda consumo de drogas entre los jóvenes de Soacha. *Periodismo Público*. Recuperado de <https://periodismopublico.com/se-desborda-consumo-de-drogas-entre-los-jovenes-de-soacha>
- PROBOGOTÁ. Conozca Soacha, uno de los principales municipios de Cundinamarca. Recuperado de <http://probogota.org/municipios/soacha/> Último acceso: 6 de mayo de 2020.
- Ryan, J., (2012). *UNDP – UNCHR: transitional solutions initiative. From the assistance to sustainable solutions for IPDS*. The United Nations Development Programme.
- Rocío, O. & García, R., (2007). *Proyecto Seguridad Alimentaria Urbana Comuna 4 – Municipio de Soacha RESA*. Food and Agriculture Organization.
- Ruscheinsky, A., & Baltazar, E. (2013). Los desplazamientos forzados como riesgos sociales asociados a las condiciones de la violencia política en Colombia. *Sociologías*, 15(34). DOI: 10.1590/s1517- 45222013000300008
- Sistema de Estadística Territorial (2019). *Soacha, Cundinamarca*, TerriData, Bogotá.
- United Nations Development Programme. *Programa Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI*. United Nations
- United Nations Development Programme. (1994). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme. (2016). *En Soacha nuevo centro regional de atención integral a víctimas*. United Nations.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2013). *Operación del ACNUR en Soacha, Cundinamarca*. United Nations
- Uribe L., Isaza C., Franco D., García-Márquez P., Sarmiento L. (2019). *Corruption trap: the case of Colombian regions, the organization for economic co-operation and development*. OECD Global Anti- Corruption & Integrity Forum.

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

Las normas de recepción y aceptación de originales han sido elaboradas a partir de los criterios de calidad publicados por sistemas de indexación y Resumen reconocidos.

Los artículos remitidos deben ser inéditos y no haber sido enviados a ninguna otra publicación.

Los artículos deben ser subidos a la plataforma OJS que se encuentra alojada en la hemeroteca de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD en el siguiente enlace: <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/about/index>

Junto con el artículo los autores deben subir en la plataforma OJS su hoja de vida sucinta.

Las presentes indicaciones complementan, no sustituyen, las que encontrarán en la pestaña de la web de la revista que enumera las instrucciones para el envío de artículos.

Formato general

La extensión de los artículos debe oscilar entre 5.000 y 9.000 palabras

Nombres, símbolos y nomenclatura

Se evitará en la medida de lo posible el empleo de nomenclaturas y símbolos, exceptuándose aquellos de uso internacional y los normalizados en cada disciplina.

Como parte del proceso de envío/ubicación en la plataforma del original, los autores/as deben comprobar que el mismo cumpla todos los elementos que se enumeran. Se devolverán a los autores/as aquellos que no cumplan estas directrices.

Título

De un máximo de quince (15) palabras. El título tendrá un pie de página en que especifique si el artículo es producto de una investigación, tesis de grado, ensayo, reseña crítica, semillero de investigación, etc. En caso de ser un producto de investigación, deberá señalarse el título del proyecto, la entidad financiadora y la fecha de realización.

Adicional a lo anterior, en este mismo pie de página se debe relacionar la tipología del artículo, a criterio del autor/a, aunque el Comité Editorial tendrá la última palabra.

Formato:

Título en idioma original en negrita, tamaño 14, centrado

Título traducido a segundo idioma (inglés, español), tamaño 12, centrado

La Revista Análisis Jurídico-Político de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas publicará los siguientes tipos de colaboraciones:

1. *Artículos de investigación científica y tecnológica:* documentos que presentan de manera detallada resultados originales de proyectos de investigación científica y/o desarrollo tecnológico. Los procesos de los que se derivan están explícitamente señalados en el documento publicado. La estructura expositiva suele precisar las preguntas de investigación, la pauta de análisis y metodología, así como los resultados o hallazgos y unas conclusiones.
2. *Artículos de reflexión:* documentos que corresponden a resultados de estudios o análisis reflexivos realizados por los autores sobre un problema disciplinar, asunto teórico o cuestión aplicada o práctica de las áreas de conocimiento tratadas en la revista, sobre el cuál, con análogos requisitos de originalidad y calidad, presentan de forma argumentada consideraciones, opiniones, propuestas o reflexiones. Por consiguiente, puede usar resultados de investigación y transferencia de fuentes secundarias.
3. *Artículos de revisión/reseñas:* textos orientados a ofrecer un estado del arte de un aspecto, área o subárea, problema concreto, o un número significativo de publicaciones sobre una temática, para exponer la situación o estado del mismo, los elementos de debate y las perspectivas de su desarrollo y de evolución futura. Exigen por tanto miradas de conjunto y amplias revisiones bibliográficas.

Autores

Deben figurar los nombres y apellidos. Pueden unirse los dos apellidos con un guion. Por ejemplo: Fernando-Rodríguez. Del nombre de cada uno de los autores se debe desprender un pie de página que indique: formación académica (títulos y nombre de las instituciones que los otorgaron), afiliación institucional (nombre de la institución para la cual trabaja), correo electrónico y número de registro ORCID.

Formato:

Autor ¹

Autor ²

Autor ³

¹ último título obtenido o estudios actuales, Institución afiliada, ciudad y país (aplica para todos los autores).

Correos (aplica para todos los autores).

Cada afiliación y correo electrónico deberá estar en una línea y en tamaño 11.

Al inicio de cada afiliación y correo estará el número o carácter en superíndice que lo relaciona con uno o más autor/es

Resumen

De no más de 250 palabras, debe exponer de forma sucinta el objeto o finalidad del texto, su pregunta de investigación, la pauta de análisis, metodología o procedimientos utilizados, así como los resultados (cualitativos y/o cuantitativos) y las conclusiones.

Deberá estar alineado a la izquierda; tipo de letra verdana, tamaño 10; interlineado de 1.15. Debe tener un máximo de 250 palabras. Deberá ofrecer una idea clara del contenido del artículo. El Resumen debe describir brevemente los objetivos del texto, la pauta de análisis o métodos usados, los principales resultados y puntos de discusión y las conclusiones y/o recomendaciones. Evite el uso de abreviaturas. El Resumen NO debe contener referencias.

Dependiendo del idioma original del manuscrito debe incluir resumen en segundo idioma (inglés, español)

Abstract

El Resumen del artículo en idioma inglés. Se recomienda elaborarlo escribiéndolo directamente en inglés, evitando el uso de traductores automáticos.

Palabras clave: sugiere emplear una lista de cuatro a siete palabras, las cuales deben presentarse en orden alfabético. Evite el uso de palabras en plural y frases. No repita palabras que ya hayan sido usadas en el título. Se recomienda usar palabras normalizadas o descriptores de Tesauro de las disciplinas vinculadas a la revista o procedentes de bases de datos internacionales.

Dependiendo del idioma original del documento debe incluir palabras clave en segundo idioma (inglés, español).

Keywords

Son las palabras clave en idioma inglés. Se recomienda escribir las keywords directamente en inglés, evitando el uso de traductores automáticos.

Introducción

La introducción debe explicar inicialmente la temática abordada, según el tipo de artículo, la pregunta de investigación o generadora de la estructura del texto, la pauta o marco de análisis usado y la estructura narrativa y expositiva. En suma, se orienta a explicar lo que se pretende mostrar, a justificar el planteamiento del problema y los objetivos buscados y, de ser preciso, los antecedentes y a priori que den contexto al necesarios para dar contexto al trabajo.

Metodología y/o pauta de análisis

Debe expresar el marco teórico, pauta de análisis o metodología elegida o construida para abordar la temática del artículo y responder a la pregunta de investigación y a la posterior etapa de análisis y explicación.

Desarrollo o núcleo principal y resultados

En un máximo de seis niveles o apartados, debe desarrollarse la parte sustantiva del trabajo. Es imposible, dada la variedad de temas y los tres tipos de artículos, dar indicaciones para todos los casos. No obstante, señalaremos algunas cosas imprescindibles.

La presentación o planteamiento del tema debe ser clara, concreta y suficientemente detallada. Deben indicarse las referencias teóricas, paradigmáticas o la pauta de análisis que se usa en la indagación. En cuanto a la argumentación y desarrollo de la tesis, se sugiere en la medida de lo posible seguir una secuencia lógica y ordenada, evitando los zig-zags expositivos. Ni que decir tiene que conviene respaldar los argumentos con las correspondientes citas.

De usar cifras sugerimos que las menores de diez deben escribirse en letras y las mayores en números. En el caso de usar tablas, estas deben construirse sin líneas y columnas, con sólo una línea que divide los ejes, a espacio sencillo, sin divisiones verticales ni divisiones internas. Se deben utilizar unidades del Sistema Internacional (SI). Las abreviaturas y acrónimos deben ser explicados como notas al pie en cada tabla. En ningún caso se admitirán tablas en formato apaisado. Un ejemplo de la presentación de una tabla es:

Tabla 1. Ejemplo de la presentación de una tabla

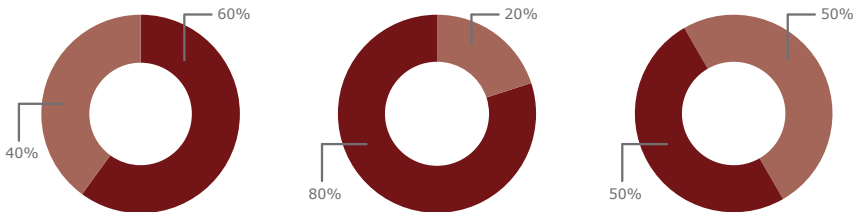
Número de la muestra	Nombre	Apellido	Departamento
M1	Milton	Rodríguez	Cundinamarca
M2	Alberto	Ruiz	Cundinamarca
M3	Ricardo	Cadena	Cundinamarca
M4	Oscar	Ríos Herrera	Cundinamarca
M5	Carlos Felipe	Segura Medina	Cundinamarca

Fuente de consulta: adaptado de: XXXXX.

En el caso de usarse figuras (es decir, gráficos, imágenes, fotos), se recuerda que cada una de ellas debe tener su correspondiente leyenda y fuente, en caso de ser de su propia autoría mencionarlo. Las abreviaturas y acrónimos deben ser

explicados en la leyenda de la figura. Las figuras deben ser enviadas en formato .jpg .gif o .png y deben tener la calidad necesaria para su publicación (más de 1024píxeles). Un ejemplo de figura:

Figura 1. Título de la figura. Leyenda de la figura, el tipo de letra verdana tamaño 9



Fuente: xx

En cuanto a las ilustraciones y cuadros/tablas deberán tener una resolución de 300 DPI (puntos por pulgada) y deben ser enviados en archivos originales, como un documento de texto en Word separado.

Conclusiones y/o recomendaciones

Es importante que se recojan los objetivos y/o pregunta(s) de investigación, así como el desarrollo argumental y se infieran de todo ello los resultados obtenidos. Según el tipo de artículo y de resultados, vale la pena señalar las contribuciones significativas de su estudio, las limitaciones, ventajas y posibles aplicaciones y/o desarrollos posteriores. En el caso de ser un trabajo orientado a formular políticas o actuaciones, las recomendaciones tienen su espacio y sentido.

Trabajos citados

En este apartado se deben relacionar únicamente las fuentes citadas al interior del texto, para cuyos efectos se debe seguir el sistema de citación de la American Psychological Association (APA), sexta edición en inglés, tercera edición en español. Por consiguiente, el uso de notas al pie deberá circunscribirse a notas aclaratorias, explicativas u de otra índole, pero nunca para referenciar textos.

Tenga en cuenta que no se admitirán artículos sin referencias. Conviene recordar que, excepto en casos vinculados a comentarios de textos o autores clásicos, se espera que la mayor parte de las citas debe provenir de investigaciones publicadas en los últimos 10/12 años.

Esta lista se organiza en orden alfabético y sin enumerar, y cada una debe tener sangría francesa. Para la referenciación de números o volúmenes de alguna publicación usar números arábigos y no romanos.

De haber agradecimientos, se recomienda citarlo en una nota al pie al principio del texto. Especialmente importante es en esa nota dejar constancia del eventual proyecto o grupo de investigación en que se inserta el trabajo.

Declaración de privacidad

Según la ley de protección de datos personales, los nombres y direcciones de correo-e introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados y no estarán disponibles para ningún otro propósito o persona.

Patrocinadores de la revista

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, a través del SIGI, Sistema de Gestión de la Investigación, promueve a nivel institucional el desarrollo y avance de la ciencia, la tecnología y la innovación, a través de la investigación para el desarrollo de la sociedad colombiana.

Esto ha generado la necesidad de impulsar una industria editorial científica en el seno de la academia, para destacar los valores y la dedicación del talento científico e investigativo de la institución y así mismo su correlación con otros escenarios que permitan acuñar esfuerzos con otras instituciones, investigadores y científicos que amplíen la perspectiva global del conocimiento y así mismo promueva el acceso al mismo.

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA
Y A DISTANCIA (UNAD)**

Sede Nacional José Celestino Mutis
Calle 14 Sur 14-23
PBX: 344 37 00 - 344 41 20
Bogotá, D.C., Colombia

revista.analisisjuridico@unad.edu.co
www.unad.edu.co

