

ANÁLISIS

JURÍDICO-POLÍTICO

E-ISSN: 2665-5489

ISSN: 2665-5470

Desarrollo sostenible,
Agenda 2030 y justicia ambiental
en América Latina y Colombia.

Avances, retos, casos y evaluación de resultados.



VOLUMEN 5
NÚMERO 10
2023



ESCUELA DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y POLÍTICAS
"Justicia para la paz perdurable"

UNAD
Universidad Nacional
Abierta y a Distancia

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 Emeleth 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

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

Corrección de estilo y diseño editorial

Medicamedia

Información, correspondencia,
suscripciones y canje
Revista Análisis Jurídico-Político

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Calle 14 Sur n.º 14-23, Bogotá, Colombia
Teléfonos (571) 344 3700 ext. 1557-1558
Correo electrónico:
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 cada obra de manera no comercial, siempre y cuando se atribuya el crédito correspondiente y se licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.

COMITÉ EDITORIAL Y COMITÉ CIENTÍFICO

REVISTA ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO UNAD

EQUIPO EDITORIAL

Alba Luz Serrano Rubiano
Directora

Editores académicos

Rafael Grasa Hernández Ph. D.
Editor

Bernardo Alfredo Hernández-Umaña Ph. D.
Coeditor

Comité editorial

Karen Giovanna Añaños Bedriñana
Universidad de Granada
Doctora en Derecho por la Universidad de Granada

José María Enríquez Sánchez
Universidad de Valladolid
Doctor en Filosofía por la Universidad de Valladolid

Pablo Font Oporto
Universidad Loyola Andalucía
Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla

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

Almudena Garrido Díaz
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

Francisco Javier Gómez González
Universidad de Valladolid
Doctor en Sociología por la Universidad de Valladolid

María Paz Pando Ballesteros
Universidad de Salamanca
Doctora en Historia Contemporánea por la Universidad de Salamanca

Comité científico

Fanny Añaños Bedriñana
Universidad de Granada
Doctora en Pedagogía por la Universidad de Granada

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

Oriol Costa Fernández
Universidad Autónoma de Barcelona
Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona

Laura Feliu Martínez
Universidad Autónoma de Barcelona
Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona

Flavia Freidenberg
Universidad Autónoma de México
Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca

Javier García Medina
Universidad de Valladolid
Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid

Juan Manuel Jiménez Arenas
Universidad de Granada/Instituto de la Paz y los Conflictos
Doctor en Arqueología por la Universidad de Granada

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

José Antonio Sanahuja Perales
Universidad Complutense de Madrid/Fundación Carolina
Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid

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

Contenido

Nota de los editores	5
Rafael Grasa Hernández y Bernardo Alfredo Hernández-Umaña	
Sección temática	9
Lo que no puede ser, no puede ser, y además es imposible. La Agenda 2030 y los ODS necesitan un nuevo cronograma y una reformulación	11
Rafael Grasa	
La pandemia de COVID-19 en Bogotá, Colombia: ¿Un obstáculo insuperable para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible?	19
<i>The COVID-19 pandemic in Bogotá, Colombia: An insurmountable obstacle to achieving the Sustainable Development Goals?</i>	
Jorge Iván Rubio Rico	
De lo global a lo regional: acción climática y regionalización de los derechos humanos	45
<i>From Global to Regional: Climate Action and the Regionalization of Human Rights</i>	
Marta Calleja Duque; David Álvarez Antelo	
Una propuesta de análisis espacial para definir la dificultad de sustitución de la coca en Parques Nacionales Naturales de Colombia	65
<i>A spatial analysis proposal to define the difficulty of replacing coca in National Natural Parks of Colombia</i>	
Santiago Garre Pelegrina; Boris Yesid Ramírez Rincón	
Reflexiones sobre las políticas públicas medioambientales: el caso de la laguna de Suesca en Cundinamarca, Colombia	121
<i>Reflections on environmental public policies: the case of the Suesca lake in Cundinamarca, Colombia</i>	
Miryam Edith Barón Colmenares; Brayan Santiago Salcedo Perilla	

Repensando la respuesta humanitaria a la crisis del Tapón del Darién en el marco de los ODS: el triple nexo humanitario en perspectiva	147
<i>Rethinking the humanitarian response to the Darien Gap crisis within the SDGs framework: The humanitarian-development-peace nexus (HDP) in perspective</i>	
Aleix S. Porras Cantons	
Sección ordinaria	179
Patrimonio en guerra: el hito de Tombuctú. Análisis de la primera condena de la CPI por destrucción de patrimonio cultural	181
<i>Heritage at War: The Timbuktu Landmark. Analysis of the first ICC conviction for destruction of cultural heritage</i>	
Teresa Millán Castro	
Irán y Arabia Saudí en Yemen: el vínculo de los hutíes con Teherán como justificación de los Saúd	205
<i>Iran and Saudi Arabia in Yemen: The Houthis link with Teheran as a justification for the House of Saud</i>	
Jordi Bernal Fabra; Marc Bros Terns; Ramon Català Blesa; Lluç Torrella Llauger	
Extractivismo y neoextractivismo en estrategias de desarrollo. Los casos de Chile y Bolivia entre 2006 y 2019	235
<i>Extractivism and neoextractivism in development strategies. The cases of Chile and Bolivia between 2006 and 2019</i>	
Gemma Isern Castells	
Guía para autores	277
Convocatoria de artículos	287

Nota de los editores

Tenemos el placer de presentar el número 10 de la revista *Análisis jurídico-político*, lo que significa que la publicación ha completado ya 5 años desde su inicio.

Como siempre, los artículos que componen esta entrega se dividen en la sección temática, dedicada al desarrollo sostenible, la Agenda 2030 y la justicia ambiental en América Latina y Colombia. Dicha sección está compuesta por cinco artículos, todos sometidos a doble evaluación ciega por pares, y por una breve introducción del editor de la revista para el presente número. La sección ordinaria, por su parte, recoge tres artículos, también sometidos a doble evaluación ciega.

Presentaremos brevemente los ocho artículos.

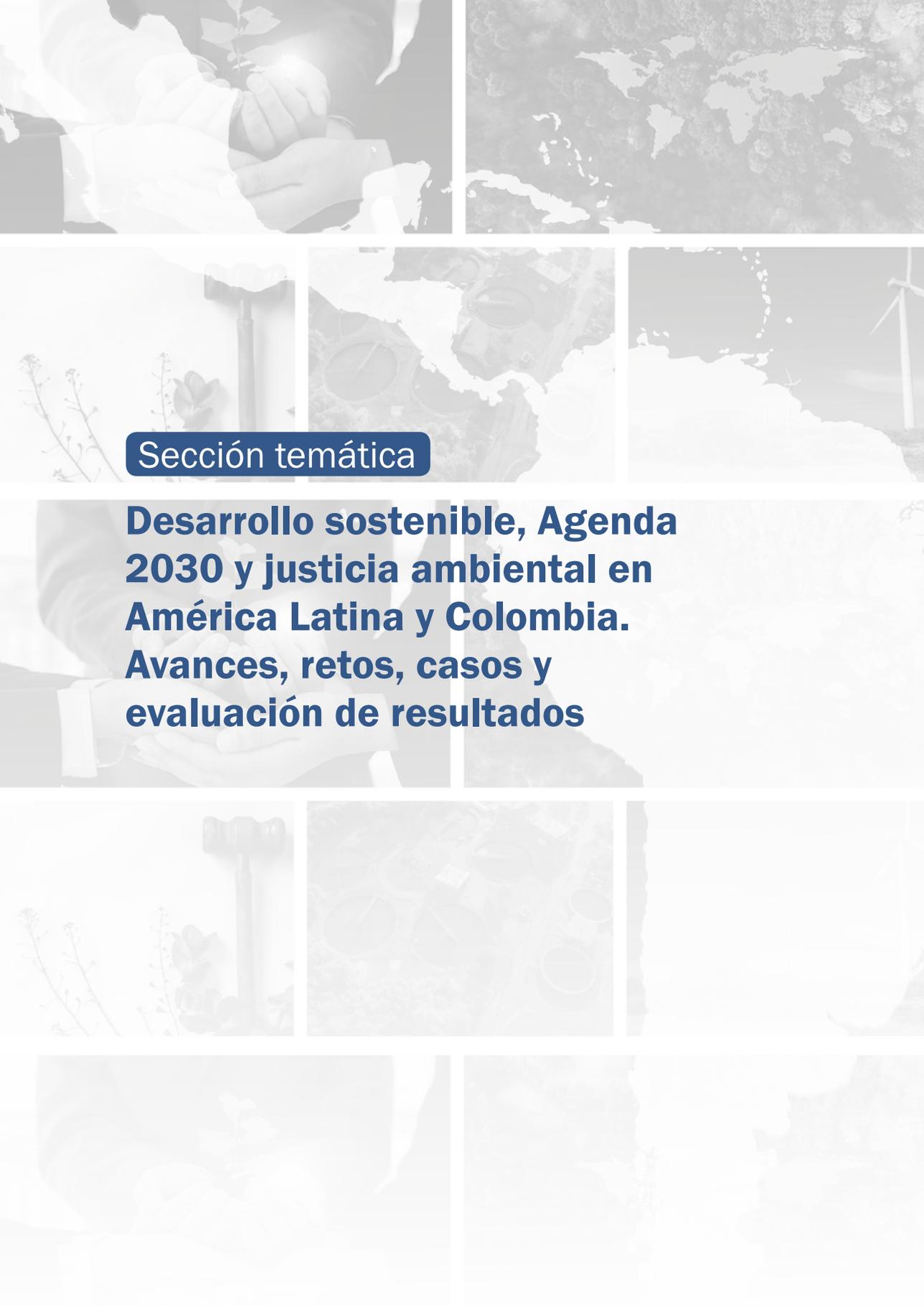
La **sección temática**, en cuanto a artículos evaluados, inicia con un análisis de Jorge Rubio sobre la pandemia de COVID-19 en América Latina y, en particular, en la ciudad de Bogotá; y, a partir de los datos obtenidos, evalúa en qué medida los retrocesos en la lucha por los ODS durante los dos largos años de pandemia suponen un obstáculo insuperable para el cronograma y las metas previstas en la Agenda 2030. El segundo artículo, a cargo de Marta Calleja y David Álvarez, analiza de forma ponderada un caso específico que aborda el paso de lo global a lo regional, centrándose en un tema fundamental para la Agenda 2030: la acción climática y la regionalización de los derechos humanos. El tercer artículo, como sucede con los restantes, proporciona un ejemplo de análisis de la Agenda 2030 y de los ODS dedicado al caso colombiano; concretamente

aborda un tema estrechamente vinculado con la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP de 2016: un análisis espacial para ponderar la dificultad de sustituir los cultivos de coca en los parques nacionales naturales de Colombia, escrito por Santiago Garre y Boris Yesid Ramírez. El cuarto artículo, a cargo de Miriam Edith Barón y Brayan Santiago Salcedo se dedica a un caso muy específico: las políticas de desarrollo sostenible en el caso de la laguna de Suesca, en Cundinamarca. El quinto y último artículo, escrito por Aleix Porras, se ocupa de un tema que está afectando a nivel global a la Agenda 2030: los problemas migratorios y de desplazamientos vinculados a las respuestas humanitarias; concretamente el texto analiza la crisis del Tapón del Darién desde la perspectiva del triple nexo humanitario, y examina qué tipo de respuesta humanitaria puede darse y cómo esto afecta a los ODS.

En relación con los artículos de **la sección ordinaria**, el primero, a cargo de Teresa Millán, se ocupa de un tema de especial relevancia desde hace un par de décadas: el impacto de los conflictos armados en el patrimonio cultural y de la humanidad; concretamente analiza lo que llama el *hito de Tombuctú* y cómo este afecta al patrimonio en situaciones de guerra. El segundo artículo —a cargo de Jordi Bernal, Marc Bros; Ramon Catalá y Lluç Torrella— analiza la crisis entre Irán y Arabia Saudí en Yemen, en concreto examina el vínculo entre los hutíes y el régimen de Teherán como justificación para la actuación de la dinastía Saus. Finalmente, Gemma Isern repasa un tema de constante actualidad en la región latinoamericana: las formas de extractivismo y neoextractivismo, y su impacto en los planes y estrategias de desarrollo, en concreto los casos de Chile y Bolivia entre 2006 y 2019.

Globalmente, el número en nuestra opinión tiene un gran interés y esperamos que también se lo parezca a los lectores.

Julio de 2023
Rafael Grasa Hernández y
Bernardo Alfredo Hernández-Umaña
Editores



Sección temática

**Desarrollo sostenible, Agenda
2030 y justicia ambiental en
América Latina y Colombia.
Avances, retos, casos y
evaluación de resultados**

Lo que no puede ser, no puede ser, y además es imposible. La Agenda 2030 y los ODS necesitan un nuevo cronograma y una reformulación

Esta sección temática, y la consiguiente llamada a contribuciones, se dedica al desarrollo sostenible y a la Agenda 2030, en clave de no dejar a nadie atrás y, por supuesto, en la perspectiva de América Latina, la región más desigual del mundo, aunque no la más empobrecida.

A nivel introductorio y general, conviene recordar que estamos en una época en la que, al menos a nivel discursivo, son indiscutibles dos cosas. La primera corresponde a que el crecimiento y el desarrollo no son lo mismo: el desarrollo es mucho más que crecimiento y, en algún caso, en el de los países del Norte global, probablemente eso implique decrecimiento; de lo contrario, no habrá sostenibilidad. En segundo lugar, también está claro que desde hace décadas no hay un único modelo de desarrollo. Por eso solemos hablar de desarrollos —en plural— y, además, con diversos adjetivos. En concreto, cuando hablamos de desarrollo humano sostenible (el paradigma es en el que están insertos los ODS y la Agenda 2030), obviamente nos referimos a modelos de desarrollo centrados en las personas, enfocados en lograr el bienestar de esas personas y el de sus comunidades, y donde, además, no se pongan en riesgo extremo las generaciones futuras.

Eso me lleva a diversas consideraciones introductorias. Primero, como ya hemos comentado en otros números de la revista, estamos en la época del Antropoceno; hemos dejado atrás el holoceno como época geológica, y la actual se inicia con fuerza en la revolución industrial en la segunda mitad del siglo XIX y está claramente documentada científicamente a partir de los años 50 del siglo XX. Es una etapa marcada por los cambios derivados de la acción humana

sobre el planeta, la biosfera y los ecosistemas. Esto, en el momento en el que escribimos estas líneas, es especialmente importante, porque debemos tener muy presente que Naciones Unidas ha mostrado con claridad que en julio de 2023 sufrimos la semana más cálida, con tres días extremos, desde que hay registros climatológicos detallados y utilizables en cualquier punto del planeta. Ello significa que el cambio climático está presente, con todo lo que implica.

Por otro lado, recordemos que estamos hablando de objetivos sobre desarrollo sostenible, pero insertos en un contexto en el que encontramos una recesión económica desde 2008, una pandemia de COVID-19 con fuerza desde marzo de 2020 y con el riesgo de la sexta extinción masiva de especies, es decir, un colapso de la biodiversidad. Estamos en una situación en la que el desarrollo sostenible debe tener en cuenta las tres dimensiones básicas del desarrollo: a) la finalidad, la dimensión social, orientada a incrementar el bienestar de las personas y las comunidades; b) la dimensión ambiental, que establece aquello que es posible o viable, en función de los límites del planeta y de la biosfera; y c) la dimensión económica, en los años 50 y 60 la fundamental, y que hoy ha pasado a ser instrumental. Ello supone que no puede haber sostenibilidad sin finalidad social, sin respeto por las reglas y las constricciones medioambientales. Por lo tanto, en última instancia, no puede haber desarrollo si no hay una distribución del crecimiento.

Nos ocuparemos ahora de la Agenda 2030 y de los ODS.

Conviene recordar lo esencial: desde 1990, con diversos altibajos y puntos de inflexión, estamos en un nuevo sistema internacional, en el que el centro ya no es lo político y securitario —aunque la guerra de Ucrania le ha vuelto a dar importancia—, sino lo económico. Cada vez hay más actores transnacionales, actores no controlados por los Estados que tienen un papel clave. En suma, estamos en un sistema donde el Sur Global gana constantemente centralidad, cuantitativa y cualitativa.

Estamos en un mundo donde no hay una división clara y tajante, bimodal, entre Norte y Sur, sino en un mundo con mucha heterogeneidad, donde el Sur Global está subdividido en cuatro o cinco grupos de países diferentes, lo que dificulta su unidad de acción. De igual modo encontramos un Norte Global donde, aunque hay una creciente convergencia entre esos Estados, también hay una fuerte competencia.

Vivimos en un mundo multipolar, con lucha por la hegemonía y el poder, particularmente entre Estados Unidos y China, y con Rusia en tercer lugar. Es un mundo donde están emergiendo nuevas potencias, como como India o Suráfrica, o como había sido hasta hace unos años Brasil, *hegemon* latinoamericano. Es un mundo donde la globalización y la interdependencia —aunque han disminuido algo después de la pandemia— siguen siendo muy importantes; un mundo en el que persiste una situación en la que no hay autoridad central legítima y aceptada por todos por encima del Estado-nación. Todo esto condiciona la cooperación internacional, sin que haya mecanismos obligatorios para lograrla, resulta difícil administrar los bienes públicos globales, es decir, la salud, la educación, el medio ambiente e, incluso, la seguridad. Vivimos en un mundo cada vez más urbano, donde pronto el 60 % de la población mundial vivirá en ciudades, que serán cada vez más grandes, y es importante recordar que gran parte de esas grandes urbes y ciudades —especialmente aquellas que superan los 15 millones de personas— se encuentran ubicadas en el Sur Global.

Al mismo tiempo, sigue existiendo una fuerte desigualdad entre Norte Global y Sur Global, sobre todo dentro de ambos bloques o hemisferios, y entre ellos mismos. Esto supone que hay que establecer la búsqueda del desarrollo(s) en un contexto de crecientes restricciones derivadas de la sostenibilidad y de los límites de la biosfera; además, es necesario tener en cuenta un factor clave que poco a poco va entrando en la conciencia y en la práctica política internacional: la necesidad de hacer una transición energética —viviendo la cuarta revolución industrial, vinculada sobre todo a la inteligencia artificial—, donde va a ser indispensable pasar de la economía basada en el carbono (con límites, altamente contaminante y generadora de serios problemas de cambio climático) a una economía del hidrógeno. Esto pone en el centro a materiales claves para esa transición, entre 2030 y 2040, con algunos minerales críticos y estratégicos como el litio, el cobalto o el molibdeno, que son centrales y objeto de disputas.

Resumiendo, antes para hablar del sistema internacional nos bastaban dos principios básicos: el de diferencia, que destacaba las diferencias entre el Norte Global y el Sur Global, cruciales para entender los desarrollos (plurales y con adjetivos); y el de convergencia, que

sostenía que, con políticas públicas adecuadas, el mundo en desarrollo alcanzaría las condiciones del mundo desarrollado. Es decir, el dogma afirmaba que en el futuro habría un principio de semejanza entre Norte y Sur. Sin embargo, eso es historia: hoy en día, la heterogeneidad es la norma. Podemos ubicar los países en todo el mundo con una escala de niveles de desarrollo y de problemas de sostenibilidad diferentes. La convergencia no está en la agenda a corto y medio plazo; por lo tanto, el Norte Global y el Sur Global tendrán que moverse progresivamente hacia un nuevo modelo o nuevos modelos de desarrollo sostenible, que en la actualidad no son previsibles y que, en cualquier caso, no son únicos ni iguales para todos.

En ese contexto, debemos situar la importancia del cambio de los Objetivos del Milenio (ODM), que marcaron las metas de desarrollo de 2000 a 2015, por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aunque los ODM se plantearon como una agenda universal para todos los países y todas las personas, en realidad no lo eran. En términos de desarrollo, la agenda del 2000 al 2015 reflejó las prioridades de los países más ricos del planeta y de los actores económicos y políticos más poderosos, por lo que acabó prescribiendo metas, cronogramas y objetivos para el Sur Global, pero permitiendo que el Norte siguiera un camino diferente y cómodo.

En 2015, pasamos de la agenda de cooperación y de la agenda dominada por el Norte —sobre todo en el periodo 2010-2015, en el que se fue elaborando lo que iba a ser la Agenda 2030 y los ODS—, de la agenda de cooperación a las agendas de desarrollo, de la preocupación por la eficacia y la calidad de la cooperación al desarrollo al interés real por la eficacia y las agendas de desarrollo. Pasamos de la coordinación de las agendas a la petición de coherencia horizontal entre varias políticas y a la coherencia temporal, a medio y largo plazo, de las políticas de desarrollo; y de la calidad de la ayuda oficial al desarrollo, a la rendición de cuentas mutuas. Hubo un diálogo internacional en el que los países del Sur Global tuvieron un papel crucial en pergeñar la nueva agenda.

En suma, la Agenda 2030 tiene blancos, metas e instrumentos de apoyo que deben considerarse globalmente. Para todos, esa fue la gran ventaja de la Agenda 2030 y de los ODS.

Sin embargo, ya en 2014 y 2015, algunas personas —sobre todo en la comunidad académica— afirmamos que, aunque es un avance importante, los ODS y la Agenda 2030 tienen algunas limitaciones, concretamente al menos cuatro: demasiados objetivos y metas; metas y objetivos a menudo vagos o demasiado aspiracionales al mezclar diversas cuestiones —un ejemplo claro sería el objetivo 16, que abarca temas de paz, instituciones fuertes y justicia—; cierta falta de una narrativa convincente sobre cómo marcarían la agenda internacional y cómo se lograrían, más allá de los informes voluntarios y del seguimiento de los compromisos específicos de cada país, región o subregión; y, finalmente, falta de claridad sobre la financiación de la Agenda 2030 o, para hablar con mayor propiedad, la carencia de compromisos sobre cómo se financiarían a nivel internacional —no solo a nivel nacional y regional— los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

Hasta aquí las consideraciones generales. Hablemos de qué ha sucedido, ahora que estamos a mediados de 2023 y, por lo tanto, ya recorriendo el octavo año de compromisos. Es obvio que la Agenda 2030 y los ODS han tenido que enfrentar tres problemas importantes desde 2015.

El primero, previo a la adopción de la Agenda, es el impacto de la crisis económica iniciada con las subprime en julio de 2007 y generalizada como crisis económica en 2008. Vale la pena recordar que esa crisis, que aún no ha sido superada, afectó en primer lugar a países de la OCDE y al Sur Global en la merma de los recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, a partir de 2012 o 2013, también afectó significativamente a países del Sur Global, especialmente a aquellos que estaban experimentando un crecimiento acelerado. Un ejemplo claro son los países de América del Sur, incluyendo a Colombia desde 2014.

Un segundo problema, especialmente preocupante y no previsto debido a su desconocimiento en el momento de diseñar los ODS y la Agenda, es el impacto de la pandemia de COVID-19, que ha sido devastador en todo el mundo. La pandemia ha mostrado que la constante extensión de la frontera agrícola y el hecho de que cada vez hay menos distancia entre zonas pobladas por seres humanos y zonas de bosques primarios vírgenes, posibilitan el esporádico paso exitoso de virus de animales portadores a seres humanos, como evidenció

la gripe aviar y diferentes virus respiratorios, como el COVID-19. Habrá nuevas pandemias.

Además, la pandemia generó un proceso de empobrecimiento y acentuó nuevamente la desigualdad, especialmente desde marzo de 2020 hasta finales de 2022. En el caso de América Latina, especialmente de América del Sur, esto fue muy claro: la pandemia ha eliminado los avances en la reducción parcial de la pobreza, sobre todo en la pobreza relativa, y ha eliminado los progresos en la inequidad y la desigualdad en muchas zonas del planeta. La desigualdad se ha incrementado en todo el mundo, pero particularmente en el Sur Global, afectando también la distancia entre el Sur Global y el Norte Global.

En tercer lugar, tenemos que añadir desde febrero de 2022 el impacto de la guerra de Ucrania, o más adecuadamente, el impacto de la agresión rusa de Ucrania, que constituye una clara violación del derecho internacional, y posteriormente el uso del derecho de legítima defensa por parte de Ucrania. Cuando escribimos este texto, se han cumplido ya 500 días de la guerra de Ucrania y nada parece indicar que vaya a acabar rápidamente; aún le quedan, en el mejor de los casos, meses por delante.

La guerra, junto con la pandemia, ha afectado cadenas de suministros y su funcionamiento. Además, temas como la seguridad energética o la seguridad alimentaria vuelven a estar en el centro de la preocupación de muchos países. Muchas cosas se han encarecido y ha habido dificultades y hambrunas derivadas del hecho de que Rusia y Ucrania son los dos grandes graneros del mundo. Asimismo, se han enfrentado problemas en muchas cosechas debido a que Rusia es el gran proveedor de fertilizantes o de componentes básicos para la fabricación de fertilizantes.

Todo ello ha hecho que, si ya en 2019 quedaba claro que era difícil cumplir las diversas metas de los objetivos en el tiempo previsto, con el impacto de la pandemia y de la guerra, eso es claramente imposible.

Por eso hemos titulado esta nota: “lo que no puede ser, no puede ser, y además es imposible”, una frase que suele atribuirse a un torero español, prácticamente analfabeto, pero quien tuvo la capacidad de formular un principio cuasicientífico y universal: hay cosas que no se pueden lograr.

Hoy sabemos que los ODS y la Agenda 2030 son imposibles de lograr. Por ello, ya desde 2020, la comunidad académica ha sostenido que tal vez era la ocasión de reformular algunos de los objetivos y metas, y de establecer un nuevo cronograma. Obviamente no era factible lograr lo previsto, teniendo en cuenta las dificultades, la falta de financiación, el nuevo retraso en muchos de los países del Sur Global —en particular en América Latina— o también porque iba a ser necesario aplazar los procesos de transición energética y tecnológica.

Esto sin olvidar los costes añadidos, por ejemplo, el notorio incremento que se produjo en 2021 y 2022, aunque gran parte ya se está revirtiendo, de los fletes para el transporte marítimo. Recordemos que el comercio mundial básicamente funciona mediante contenedores que se transportan en buques.

En suma, es necesario reformular los ODS, las metas y la Agenda 2030, así como su cronograma, para que realmente no sea una ocasión perdida. Sin embargo, aunque se ha discutido sobre ello a nivel internacional y nacional, todavía no se ha avanzado. El tiempo apremia y debe hacerse antes de finalizar 2024. De lo contrario, al pasar cuentas de aquí a seis o siete años, el resultado será todavía más decepcionante que el que generó el balance de los ODM en 2015.

¡No hay tiempo que perder!

Julio de 2023
Rafael Grasa
Editor

La pandemia de COVID-19 en Bogotá, Colombia: ¿Un obstáculo insuperable para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

The COVID-19 pandemic in Bogotá, Colombia:
An insurmountable obstacle to achieving the
Sustainable Development Goals?

Jorge Iván Rubio Rico*

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 12 de junio de 2023

Fecha de aceptación: 3 de julio de 2023

Para citar este artículo:

Rubio Rico, J. I. (2023). La pandemia de COVID-19 en Bogotá, Colombia: ¿Un obstáculo insuperable para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible? *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(10), 19-44. <https://doi.org/10.22490/26655489.6887>

RESUMEN

El impacto de la pandemia del COVID-19 en América Latina ha generado un aumento significativo de la pobreza extrema y la desigualdad, lo que conlleva a retrocesos en la lucha contra la pobreza y más obstáculos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Al respecto, la ciudad de Bogotá implementó programas de apoyo para la reactivación económica y la protección social, pero el carácter limitado de los recursos plantea desafíos con respecto al fortalecimiento de los derechos laborales, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental para una recuperación viable. El aumento histórico de la pobreza en Bogotá —como en otras ciudades

* Profesional en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, con especialización en Comercio Internacional por la Universidad Sergio Arboleda - Georgetown University; candidato a máster en Relaciones Internacionales, Desarrollo y Seguridad por la Universidad Autónoma de Barcelona. Correo electrónico: jorge_rubio82@hotmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-0681-0395>

de Latinoamérica— relacionado con un impacto devastador en el mercado laboral, sumado a la falta de acceso a servicios básicos como salud, vivienda y servicios públicos, ha generado problemas estructurales y desigualdades que dificultan el logro de los ODS. En respuesta, el gobierno de Bogotá ha implementado programas como Renta Solidaria y Mi Ahorro, Mi Hogar, con el propósito de reducir la pobreza y promover la igualdad de género, en concordancia con los ODS. Sin embargo, los problemas con el establecimiento de servicios de salud y el alcance de su distribución continúan. Al respecto, los informes voluntarios locales y los proporcionados por el gobierno de la capital son importantes para evaluar el progreso hacia los ODS. Asimismo, es necesario identificar los desafíos y ajustar las estrategias para alcanzar resultados más efectivos que permitan un mayor avance en la innovación pública. Al difundir los informes voluntarios de avances en los ODS, se promueve la transparencia y la colaboración entre ciudades. Allí, el análisis de cada contexto debe considerar sus desafíos y fortalezas, con el propósito de restaurar y superar las condiciones sociales, económicas y de desarrollo humano que se implementaban antes de la pandemia.

Palabras clave: Bogotá, COVID-19, desarrollo sostenible, desigualdad, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pandemia, planificación, pobreza, salud, servicios, vivienda.

ABSTRACT

This study examines the impact of COVID-19 in Bogotá, Colombia, on the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) with a specific focus on housing and public services. The pandemic led to a significant economic downturn, affecting progress in SDGs related to poverty eradication and decent work. Bogotá experienced a decrease in GDP and an increase in unemployment due to business closures. Measures were implemented to support economic recovery and protect affected businesses and workers. The crisis also had adverse effects on housing and access to basic public services in Bogotá. Disruptions in the provision of healthcare services and challenges in accessing equitable education were observed. The city saw an increase in informal settlements and difficulties in accessing basic hygiene conditions for some residents.

In response, the government implemented partial development plans to improve urban planning and provide adequate housing to vulnerable households. Additionally, subsidy programs were established to mitigate poverty and promote housing sustainability. Despite these challenges, Bogotá demonstrated commitment to building an inclusive and sustainable future, aligning efforts with SDGs. The study emphasizes the need to address disparities and enhance social protection policies to ensure an equitable and sustainable recovery, especially in the areas of housing and public services. By aligning actions with the SDGs, the city can work towards a resilient future that prioritizes the well-being and living conditions of its residents.

Keywords: Bogotá; COVID-19; Sustainable Development Goals (SDGs); Inequality; Pandemic; Development planning; Poverty; Health; Services; Housing.

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia del COVID-19 ha tenido un impacto significativo en América Latina y Colombia, generando grandes desafíos para los gobiernos frente a la reversión de los avances en la lucha contra la pobreza. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la región puede experimentar un retroceso en los efectos de las políticas sociales, con consecuencias no vistas en dos décadas. Autores, como Alicia Bárcena, exsecretaria ejecutiva de la Cepal, han destacado la magnitud de esta crisis y su repercusión en la desigualdad y el desarrollo sostenible de la región.

Para Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) informó que el PIB del país disminuyó un 6.8 % en el 2020, superando el impacto observado en la Unión Europea y otras economías. Esta caída en la producción y el consumo afectó la economía del país, cuya base es la producción de bienes y productos. Académicos como Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, ha resaltado la importancia de generar políticas económicas inclusivas y justas para abordar la desigualdad social.

Además de los impactos económicos, la pandemia ha conducido a la exacerbación de problemáticas sociales relacionadas con los derechos laborales y la informalidad en América Latina. Estas condiciones de informalidad y las políticas económicas liberales han contribuido a las desigualdades persistentes en la región. Autores como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) resaltan la importancia de garantizar un desarrollo sostenible y equitativo en la región a través del fortalecimiento de los derechos laborales y la protección social.

El desarrollo del presente análisis se divide en siete apartados, donde se abordan diversos aspectos con el fin de revisar la afectación de la pandemia en el cumplimiento de los ODS. El primer apartado ofrece una introducción, el segundo presenta los objetivos, mientras que el tercer apartado se centra en el análisis de los ODS como marco para evidenciar el impacto del COVID-19 en Bogotá, Colombia.

En el cuarto apartado se examinan los impactos de la pandemia del COVID-19 en Bogotá, especialmente en relación con las brechas socioeconómicas. El quinto apartado aborda el desafío del acceso a servicios básicos en Bogotá, especialmente en el ámbito de la salud, los servicios públicos y la vivienda. Estas problemáticas se han visto agravadas por la crisis generada a partir de la pandemia y representan un obstáculo significativo para el cumplimiento de los ODS.

El sexto apartado se centra en el Primer Reporte Local Voluntario de Bogotá sobre el cumplimiento de los ODS en 2022, presentado en el primer semestre del 2023. Finalmente, el último apartado contiene las conclusiones. Para el caso específico de Bogotá, como ciudad de análisis, se identifican similitudes y diferencias con respecto a la región en general.

La crisis del COVID-19 ha puesto en riesgo el avance hacia el logro de los ODS, que son fundamentales para abordar desafíos como la erradicación de la pobreza, la igualdad de género, la educación de calidad, la salud y el bienestar. Autores como Jeffrey Sachs —economista y asesor de la ONU en desarrollo sostenible—, han subrayado la importancia de los ODS como hoja de ruta para superar los desafíos globales.

En este contexto, es necesario analizar los efectos de la pandemia en el avance hacia los ODS en Bogotá y la región en conjunto. Es crucial buscar estrategias y soluciones para superar los desafíos y establecer una recuperación sostenible y resiliente. Expertos en desarrollo sostenible y gestión pública, como la economista Mariana Mazzucato y Dani Rodrik, han resaltado la necesidad de realizar políticas públicas que promuevan la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y la reactivación económica.

2. OBJETIVO GENERAL

Reflexionar sobre el impacto de la pandemia del COVID-19 en la ciudad de Bogotá, en relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al identificar los desafíos específicos en este contexto y las propuestas impulsadas para continuar el avance en el logro de los ODS.

3. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS): UN MARCO PARA EL ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL COVID-19 EN BOGOTÁ

En este apartado se analiza el impacto de la pandemia del COVID-19 en la ciudad de Bogotá, Colombia, y cómo esta crisis afectó el avance hacia el cumplimiento de los ODS establecidos por la ONU. Los ODS que abarcan dentro de sus áreas la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente y el fomento de un crecimiento económico sostenible, han sido ampliamente afectados en su realización por los efectos de la pandemia.

En primer lugar, se analiza el impacto económico de la pandemia en Bogotá, a partir del enfoque en la contracción del Producto Interno Bruto (PIB), el aumento del desempleo y el cierre de empresas en la ciudad. Estos factores han tenido un efecto significativo en el progreso hacia los ODS correspondientes al trabajo decente y el crecimiento económico (ODS 8) y la erradicación de la pobreza (ODS 1), afectando en particular a la población más vulnerable.

En segundo lugar, se aborda el impacto en el sector educativo tanto en la educación superior como en la educación básica. Aquí la interrupción de las clases presenciales y la transición al

aprendizaje virtual han generado desafíos significativos para el acceso equitativo a la educación, lo que puede repercutir en la movilidad social y el cumplimiento de los ODS relacionados con la educación de calidad (ODS 4).

Por lo anterior, se explora cómo Bogotá ha enfrentado los desafíos de la pandemia y ha trabajado para mitigar su impacto en el cumplimiento de los ODS. A través de la asignación eficiente de recursos y la implementación de políticas efectivas, la ciudad ha buscado construir un futuro inclusivo y sostenible. Sin embargo, persisten los desafíos, por lo que se analizan las medidas necesarias para avanzar en la recuperación socioeconómica y el progreso hacia el desarrollo sostenible.

Uno de los efectos más relevantes de la pandemia en relación con los ODS ha sido en el sector de la educación superior, donde aproximadamente veinticinco millones de estudiantes afectados por la pandemia, según la Unesco (2021) reflejan la disminución en las matrículas. Esto debido a la dificultad en los ingresos económicos para continuar sus estudios, lo que representa un riesgo en la movilidad social. Por otra parte, Unicef (Banco Mundial, 2022) alertó sobre la posibilidad que 170 millones de niños en la región quedaran sin escolarización. Sin embargo, algunos gobiernos subnacionales y nacionales lograron implementar estrategias para la escolarización virtual, a pesar de las diferencias entre aquellos que no contaban con elementos electrónicos o conexión a internet, sumado al daño psicológico ocasionado por el miedo y la zozobra en los contextos familiares, lo que a futuro puede afectar el desempeño estudiantil.

La ciudad de Bogotá, al igual que la mayoría del país, se ha visto gravemente afectada por las medidas de confinamiento y saneamiento adoptadas en la ciudad a partir de marzo de 2020, con consecuencias negativas en la producción y el empleo, a partir del cierre de empresas en la ciudad. De acuerdo con las cifras oficiales del DANE (2021), la economía de Bogotá se contrajo en un 6.4 % con relación al PIB en el año 2020. Esta caída estuvo relacionada tanto con los confinamientos y cuarentenas, como con la disminución en la demanda de productos. Frente al mercado laboral, se reflejó una disminución que superó el medio millón de empleos en Bogotá a lo largo del año 2020. Durante el trimestre más crítico de la pandemia (abril-junio), esta cifra superó el millón cien mil personas, lo que

representó un aumento significativo en la tasa de desempleo (DANE, 2021). Con esto, se evidencia el impacto negativo de la pandemia en la economía de Bogotá y la necesidad de implementar medidas de apoyo para fortalecer el tejido empresarial y estimular la recuperación económica en la ciudad.

Esta situación ha impactado de manera negativa el avance hacia la erradicación de la pobreza (ODS 1) y la promoción del trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8). El cierre de micro y pequeñas empresas, en particular, ha sido una realidad tangible en Bogotá, donde se estima un aproximado de 53 291 unidades productivas cerradas a causa de problemas de liquidez por la disminución en las ventas, según la Cámara de Comercio de Bogotá (SDP, 2021). Eso representa un efecto considerable en el tejido empresarial de la ciudad y ha obstaculizado el progreso hacia el fomento de la actividad económica sostenible (ODS 8).

Además, el aumento del desempleo generó un incremento en los niveles de pobreza en Bogotá, donde las disparidades socioeconómicas se acentuaron mucho más a partir de la pandemia y con ella los obstáculos en el acceso equitativo a recursos y servicios básicos para las poblaciones en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Estos efectos van en sentido opuesto al ODS 1 y su propósito de erradicar la pobreza en todas sus formas y manifestaciones, de igual manera para los ODS 3, 4 y 11, referentes al acceso universal a servicios básicos de salud, educación y vivienda digna.

En resumen, las consecuencias negativas del COVID-19 con respecto a la empleabilidad en Bogotá ha recabado de forma directa en el cumplimiento de los ODS, con una regresividad en las estadísticas de hasta dos dígitos. La disminución en los ingresos y el aumento de la pobreza han obstaculizado el progreso y más cuando el tejido empresarial se encuentra conformado por empresas medianas y pequeñas en gran proporción, donde hay una dificultad considerable para su recuperación, y solo aquellas que estuvieron preparadas para saltar a la digitalización lograron asumir de manera exitosa los retos frente al confinamiento y los nuevos patrones de consumo.

De manera general, la destinación de recursos y las medidas efectivas asumidas por los gobiernos nacionales hacia el cumplimiento de los ODS en medio de la crisis humanitaria y la atención a la pandemia han demostrado gran compromiso, por lo que es posible destacar

los esfuerzos de Bogotá —en un contexto nacional— para abordar la emergencia y responder de manera efectiva a la crisis.

Pese a que Colombia destinó recursos equivalentes al 4.6 % de su PIB para atender la emergencia, esta es una cifra modesta en comparación con otros países con un ingreso per cápita similar. Además, la inversión asignada al sector salud representó solo el 1.4 % de dicho porcentaje. En términos regionales, Colombia ocupó el séptimo lugar en inversión para mitigar la emergencia por el COVID-19 en América Latina y el Caribe. En contraste, países como Chile, Perú y Brasil superaron la asignación del 9 % de su PIB a estas medidas. Estas cifras plantean un mayor desafío para Colombia en cuanto al cumplimiento de los ODS 1, 3 y 8; por ende, la limitación en la asignación de recursos para la ciudad capital dificulta e impacta áreas clave para lograr su realización.

Ante la necesidad de enfrentar los impactos socioeconómicos generados por la crisis, se implementaron políticas y planes con el propósito de impulsar la recuperación social y económica, así como el avance en el cumplimiento de los ODS. Esto da paso al fortalecimiento de la gobernanza y los procesos de seguimiento y monitoreo, promoviendo la transparencia, el apoyo a la población civil y la responsabilidad en el uso de los recursos.

A continuación, se presentan algunos de los programas implementados en Bogotá para recuperar el empleo. Estas iniciativas se enfocaron en dar apoyo a empresas y trabajadores afectados por la pandemia, siendo la reactivación económica y la reducción del impacto en el empleo sus principales objetivos:

1. *Bogotá responde*. Programa implementado en abril de 2020 por la Alcaldía Mayor de Bogotá y Bancóldex como una solución de crédito preferencial dirigida a las micro, pequeñas y medianas empresas para destinarse a capital de trabajo (materias primas, insumos, nómina y demás gastos operativos de funcionamiento) y sustitución de pasivos (unificación de obligaciones crediticias), facilitando la liquidez de los beneficiarios, con un periodo de gracia de seis meses y un plazo máximo de pago de tres años.
2. *Bogotá adelante*. Inicia en agosto de 2021, con destinación a capital de trabajo y sustitución de pasivos. A diferencia del programa anterior, se incluye la destinación de inversiones dirigida a la

implementación de aspectos de bioseguridad en las empresas. Este programa incluyó créditos por el mecanismo de redescuento y préstamos para microfinanzas.

3. *Estrategia de digitalización.* Corresponde a una alianza entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) y Cívico Negocios con el propósito de impulsar la economía de comercios de barrio, además de las pequeñas y medianas empresas. Esto facilitó la incursión en el comercio electrónico y brindó respaldo frente a procesos como: despacho de pedidos, domicilios y entregas, vinculación en los tipos de pago electrónico, y en procesos de formación para fortalecer diversas habilidades en el campo financiero, gerencial y digital, que permitieran mejorar la administración de los negocios. En el 2020 se beneficiaron 27 610 empresas con estos programas, de acuerdo con cifras publicadas por la Secretaría de Desarrollo Económico de esta ciudad.

Adicional, se implementaron programas para mejorar las habilidades y competencias de los trabajadores, además de realizar procesos de adaptación con respecto a las novedades en las demandas del mercado laboral. Estas iniciativas dieron paso a la adquisición de nuevos conocimientos y el fortalecimiento de capacidades en sectores estratégicos, promoviendo así la empleabilidad y la reactivación de la economía.

En términos de PIB y empleo, otros sectores económicos afectados por la pandemia fueron: transporte, reparación de vehículos, comercio, actividades artísticas y de entretenimiento, hostelería y turismo, al igual que el sector de la construcción y la industria. Sin embargo, los préstamos y subsidios ofrecidos por el gobierno nacional y local a través de varios programas (alguno ya mencionados) fueron de apoyo en la generación de oportunidades y negocios. Esto brindó la posibilidad a empresas y trabajadores de asumir los desafíos de la pandemia y a su vez mitigar el desempleo, estableciendo así una ruta de recuperación económica.

Por lo tanto, para avanzar hacia la realización de los ODS, Bogotá logró mitigar los efectos negativos del COVID-19 a través de la implementación de políticas y programas efectivos, la asignación eficiente de recursos y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y seguimiento. En esta línea, el gobierno local

implementó de manera rápida estrategias claves para proteger a los ciudadanos, fomentar la sostenibilidad económica y social, sostener fuentes de empleo y promover el apoyo a los emprendimientos. De esta manera, la ciudad pudo construir un futuro cercano e inclusivo al encausar sus esfuerzos en línea con el cumplimiento de los ODS.

4. AUMENTO DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA EN BOGOTÁ: BRECHAS EXACERBADAS DURANTE LA PANDEMIA

En este apartado se aborda el aumento considerable de la pobreza y la desigualdad socioeconómica en la ciudad de Bogotá, agravados durante la pandemia del COVID-19 y que refleja la situación de América Latina como la región más afectada a nivel mundial debido a la crisis sanitaria, donde la desigualdad interna y entre países se acentuó de manera significativa y se replica en su recuperación económica, sobre todo en los sectores más vulnerables. Según indicó la Cepal, para el 2020 esta región tenía el 8.4 % de la población mundial y registró el 27.8 % de muertes por COVID-19 en un contexto de tensión y malestar social (Cepal, 2022).

La recuperación de la crisis afectó de manera desproporcionada a las economías emergentes y a los grupos más vulnerables. Los sectores con mayor grado de afectación requieren un lapso amplio para superar las pérdidas de ingresos y medios de subsistencia. Durante ese año, la pobreza alcanzó niveles sin precedentes en los últimos 12 años, lo que condujo a un incremento en los índices de desigualdad, tasas de ocupación y participación laboral en América Latina, especialmente entre las mujeres, a pesar de las medidas de protección social de emergencia implementadas por los países para mitigar sus efectos (Cepal, 2021).

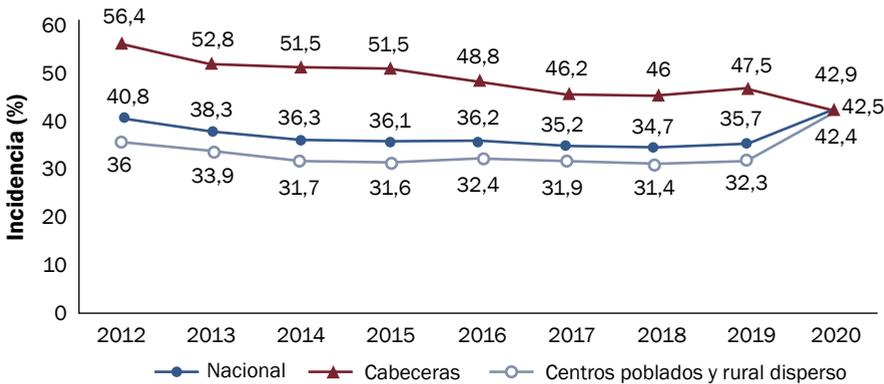
Las proyecciones de la Cepal refieren una recesión económica en América Latina, con un PIB del -7.7 %. En este contexto, se estima la tasa de pobreza extrema en un 12.5 % durante el año 2020, afectando al 33.7 % de la población en general. Estas cifras evidencian la difícil situación socioeconómica en la región y la necesidad de implementar políticas y medidas efectivas para abordar los desafíos y reducir los índices de pobreza de manera efectiva. Así, el número total de personas en situación de pobreza a finales de

2020 alcanzó los 209 millones, lo que representó un aumento de “22 millones de personas en comparación con el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontraron en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019” (Cepal, 2023).

Con estas cifras, se evidencia la urgente necesidad de abordar las disparidades socioeconómicas y fortalecer las políticas de protección social para garantizar una recuperación equitativa y sostenible.

En Colombia, la incidencia y porcentajes de la pobreza monetaria registraron un incremento significativo (figura 1). Así, se evidencia el impacto de la pandemia en el aumento de la pobreza monetaria (42.5 %) y la pobreza monetaria extrema (15.1 %) en los dominios geográficos del país (DANE, 2020).

Figura 1. Pobreza monetaria (2012-2020)



Fuente: DANE (2020).

Nota. En 2020 la pobreza monetaria fue 42.5 % y la pobreza monetaria extrema fue 15.1 % en el total nacional. Estadísticas Oficiales del DANE, 2020.

La tasa de pobreza en Colombia se situó en un 15.1 % a nivel nacional, siendo del 14.2 % en las cabeceras municipales y del 18.2 % en los centros poblados y áreas rurales dispersas. En términos absolutos, el número de personas en situación de pobreza en el país aumentó de 4.6 a 7.4 millones, lo que representa un incremento de 2.8 millones de personas. Bogotá contribuyó con más de 764 000 individuos adicionales a esta cifra.

Es así como, en términos socioeconómicos, la pandemia tuvo un impacto devastador en la ciudad de Bogotá, la cual aportó el 31.3 % del aumento total en la incidencia de pobreza a nivel nacional, lo que indica que treinta de cada cien personas quedaron bajo una línea de pobreza como resultado directo de las consecuencias económicas de la pandemia. Este aumento en la pobreza ha sido el más significativo en la historia del país, revelando el impacto sin precedentes que el COVID-19 ha tenido en la situación socioeconómica de Bogotá y de Colombia en general. Estos datos reflejan la magnitud de los desafíos que enfrentó el país en términos de desigualdad y bienestar social, así como la necesidad urgente de abordar estos problemas en el contexto de la pandemia.

Frente al reto de generar medidas adicionales en Bogotá, se destaca el desarrollo de acciones en la ampliación y garantía de transferencias monetarias y la asistencia alimentaria para brindar una protección social efectiva, iniciativas realizadas considerando la asignación presupuestal y el cupo de endeudamiento establecido para la ciudad durante los años 2020 y 2021. En este sentido, analizar la posibilidad de realizar redistribuciones presupuestales, junto con las transferencias ofrecidas por el gobierno nacional, fue esencial para fortalecer las acciones de mitigación frente a los impactos derivados de la pandemia en la ciudad capital.

Sumado a lo anterior, se resalta la diligencia del gobierno local por la reactivación económica y facilitar la generación de empleo al reconocer la importancia de fortalecer el tejido empresarial y fomentar el desarrollo sostenible en medio de la crisis mediante acciones orientadas a la flexibilización en el entorno empresarial para disminuir las restricciones en la creación de nuevas empresas, fomentar el empleo formal y aliviar las cargas tributarias, entre otras responsabilidades. De esta manera, Bogotá ha implementado un plan integral de inversiones que proporciona apoyo y sostenibilidad, con propuestas destinadas a mantener el ingreso mínimo, recursos para educación y subsidios de salud dirigidos a aquellas personas que se encuentran sin empleo, brindando un respaldo necesario para su bienestar y el de sus familias. Igualmente, se dio respaldo a microempresas al aumentar el cupo de endeudamiento de la ciudad y se destinó apoyo dirigido de manera directa a mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad. Se vincula también, el programa Ingreso Mínimo Garantizado, que permitió a familias vulnerables de

Bogotá cubrir parte de sus necesidades, en términos monetarios, para superar la pobreza (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021).

De esta manera, según el DANE, Bogotá presentó menor incidencia de pobreza multidimensional con 3.8 % en 2022. La capital de Colombia no solo busca enfrentar los impactos económicos de la pandemia, sino garantizar la protección social de los más afectados (DANE, 2023).

Tabla 1. Incidencia de pobreza multidimensional (porcentaje) región 2021-2022

Región	Años 2021 y 2022		
	2021	2022	Variación p.p. 2022/2021
Caribe	26.8	21.4	-5.4*
Oriental	13.7	10.7	-3.0*
Central	17.4	11.7	-3.0*
Pacífica (sin Valle del Cauca)	22.7	20.7	-2.0*
Bogotá	5.7	3.8	-1.9*
Antioquia	14.3	10.7	-3.6*
Valle del Cauca	8.6	9.7	1.1

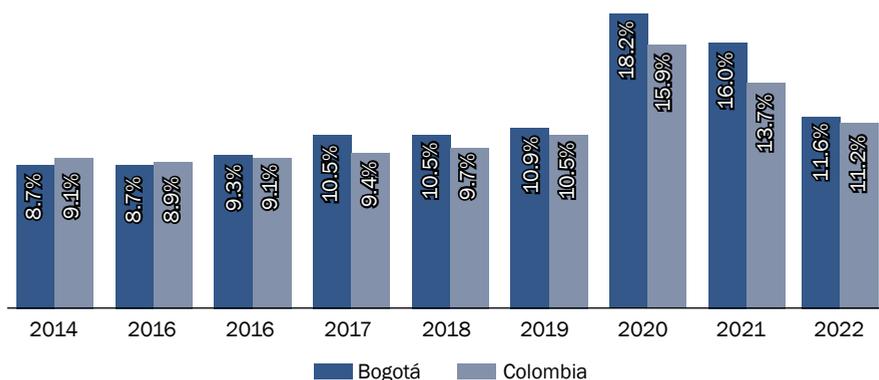
Fuente: datos tomados del DANE. Cálculos con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2021 y 2022. (*) Corresponde a cambios estadísticamente significativos.

De acuerdo con la ONU, para el 2020 todos los indicadores laborales experimentaron un deterioro significativo. Además, la Cepal (2020) indicó que, a nivel regional, entre 2019 y 2020, la tasa de desempleo aumentó tres puntos porcentuales aproximadamente, pasando del 6.8 % al 9.8 %. Aunque este incremento fue menor al esperado —dada la magnitud de la contracción económica—, se generó por una peculiaridad de la crisis actual donde el cierre masivo de actividades condujo a una expulsión masiva de la fuerza laboral (Cepal, 2022).

De hecho, la tasa de participación laboral disminuyó en un 3 % entre 2019 y 2020, pasando del 65.1 % al 62.1 %. Esto redujo la presión sobre el mercado laboral y contuvo el aumento del desempleo. Sin embargo, esta disminución se produjo de una manera perjudicial: se dio debido a la reducción de la población económicamente activa y

a la desaparición de los ingresos generados por los trabajadores que salieron de la actividad económica. En el 2021 se permitió la recuperación económica, sin embargo, hubo una reversión parcial de esta situación y los indicadores aún se mantienen por debajo de los niveles registrados antes de la pandemia (Cepal, 2022).

Figura 2. Desempleo en Colombia vs. Bogotá



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2022, p. 58).

Respecto al crecimiento económico, la llegada de la pandemia causó una fuerte recesión en el país y de manera particular en la capital, con valores del -15.5 % para el PIB de Bogotá. Al observar los datos (figura 2), Bogotá presentó una dinámica similar a la nación hasta el tercer trimestre de 2021, donde su crecimiento económico superó el promedio nacional, lo que responde a los esfuerzos por la reactivación económica relacionados con la generación de empleos e incentivos empresariales que, sumados a los esfuerzos del nivel nacional, atenuaron los efectos de la pandemia pese al gran daño social causado.

5. ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS: EL RETO DEL SERVICIO DE SALUD, SERVICIOS PÚBLICOS Y VIVIENDA EN BOGOTÁ; IMPACTO EN LOS ODS

En este capítulo se aborda el desafío en el acceso a los servicios básicos en Bogotá, enfocado en el servicio de salud, los servicios públicos y

la vivienda. Este desafío, agravado por la crisis sanitaria, representa un obstáculo significativo para el cumplimiento de los ODS, en particular el ODS 11, enfocado en lograr ciudades y comunidades sostenibles. Por ello, se analiza el aumento de asentamientos ilegales, la falta de acceso a servicios de salud, las acciones implementadas por la ciudad y los programas de subsidio para mitigar el riesgo de pobreza y promover la sostenibilidad habitacional. Además, se examinan las lecciones aprendidas de la pandemia en términos de sistemas de salud y la importancia de la cooperación y la coordinación regional. A pesar de los desafíos estructurales, se destacan las iniciativas que han contribuido a construir un panorama más inclusivo, equitativo y resiliente en Bogotá, alineándose con los ODS y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Tras las crisis generadas por la pandemia, se acentuaron problemáticas relacionadas con políticas urbanas en vivienda, salud, servicios públicos e incluso contaminación ambiental. La Organización de Naciones Unidas (2020) indica que aproximadamente el 24% de la población urbana mundial vive en asentamientos informales, por lo cual las medidas de confinamiento implementadas se obstaculizaron para un número significativo de personas en la ciudad. Esta situación ha generado desigualdad y representa dificultad para el cumplimiento del ODS 11 enfocado en la sostenibilidad de ciudades y comunidades.

Es así como el aumento de asentamientos ilegales en Bogotá durante el 2020 sumó 28 555 ocupaciones ilegales monitoreadas en la ciudad, lo que evidencia la carencia de vivienda y la condición de decenas de familias que acudieron a la periferia de la ciudad para establecer refugios improvisados, en áreas de peligro de remoción de masas (fenómeno previo a la pandemia), con un aumento considerable en esta práctica desesperada de las personas sin hogar. Esto también significó un retroceso frente a la atención de la población por la presión que ejerce la pandemia sobre todos los servicios sociales, donde la salud, la vivienda y los servicios públicos configuran los elementos vitales para la habitabilidad de cualquier familia.

Sin embargo, pese a las acciones presentadas por diferentes ciudades en Latinoamérica, es claro que los servicios de salud están centralizados y no existe una universalidad en la prestación del servicio que ayudara a acotar la tasa de decesos por COVID-19, donde hubo

más pérdidas humanas en los casos de personas que no tenían acceso a condiciones de higiene y métodos de desinfección para sus núcleos familiares.

Los servicios sociales y el sector salud, en particular, tuvieron la necesidad de ser reforzados ante el reto de manejar y controlar los efectos de la pandemia en las vidas humanas, incluyendo la salud mental de la ciudadanía.

La Cepal, en su estudio *Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: Reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes* (Cepal, 2022) presentó siete aprendizajes como resultado del análisis de la evolución de la pandemia, así como las vulnerabilidades y fortalezas de los sistemas de salud y sus determinantes en la región:

1. La salud es central para el desarrollo social inclusivo, económico y sostenible.
2. Existe una profunda interdependencia entre las dimensiones social, económica y ambiental y, por ende, se requieren políticas integrales en salud.
3. La desigualdad que ha marcado los procesos de vacunación revela la importancia de la cooperación y coordinación regional y la colaboración internacional.
4. Es urgente reestructurar los sistemas de salud en la región hacia la universalidad.
5. Los sistemas de salud deben avanzar en la sostenibilidad financiera y aumentar el gasto público sobre la base de un nuevo pacto fiscal.
6. La reorganización de los servicios de salud en redes integradas y atención primaria debiera ser el principal destinatario de los nuevos recursos.
7. Es necesario fortalecer la resiliencia de los sistemas de salud y acentuar los esfuerzos para contar con servicios cercanos a la población y con capacidad de proyectarse hacia la comunidad.

El primer reporte local de los ODS realizado por la ciudad de Bogotá señala que entre el período 2016 y 2022 se invirtió 116.8 billones de pesos colombianos (USD 27 457 millones aproximadamente). Los mayores recursos se concentraron en metas y proyectos asociados

a los siguientes ODS: ODS 4. Educación de calidad (USD 7580 millones), ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles (USD 6808 millones), ODS 3. Salud y bienestar (USD 3510 millones), ODS 9. Industria, innovación e infraestructura (USD 2518 millones), ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas (USD 2039 millones), ODS 1. Fin de la pobreza (USD 1826 millones), y ODS 6. Agua limpia y saneamiento (USD 1424 millones) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2022).

Entre 2020 y 2022, Bogotá implementó ocho planes parciales de desarrollo adicionales, que son instrumentos urbanísticos utilizados para guiar la construcción de viviendas en la ciudad. Estos planes tienen como objetivo principal proporcionar más de 66 000 unidades habitacionales para familias vulnerables, asegurando que cuenten con los servicios básicos necesarios, como espacios públicos y equipamientos de salud, seguridad y educación, así como la reactivación de 32 sectores económicos relacionados con la construcción, los cuales son fuentes esenciales de empleo.

Según datos proporcionados por la Alcaldía de Bogotá, estos planes parciales de desarrollo han sido fundamentales para mejorar la planificación y dotación del territorio. Autores como García y González (2021) refieren que una adecuada planificación urbana y la implementación de políticas habitacionales inclusivas son elementos clave para enfrentar los problemas estructurales relacionados con la vivienda y el acceso a servicios básicos en la ciudad.

Además, se ha observado la relevancia de planificar y ejecutar de manera efectiva las políticas urbanísticas. Según Rodríguez, Sánchez y Pérez (2020), se enfatiza sobre la importancia de llevar a cabo acciones concretas que garanticen la implementación de los planes de desarrollo y la entrega oportuna de las viviendas y equipamientos prometidos, como hospitales, centros educativos y espacio público. Por su parte, los planes parciales de desarrollo en Bogotá plantean como objetivo mejorar la distribución y dotación del territorio, especialmente en beneficio de las familias vulnerables y aplicando lecciones aprendidas de la pandemia.

El Gobierno de la ciudad ha implementado dos programas de subsidio con el objetivo de mitigar el riesgo de pobreza en los hogares vulnerables. El primero de ellos es el programa Arriendo Solidario, que brinda apoyo financiero parcial o total para el pago de arrendamiento a hogares vulnerables afectados por situaciones de

calamidad o fuerza mayor que han visto disminuidos sus ingresos. Hasta diciembre de 2022, se entregaron 14 504 subsidios, equivalentes a USD 67 por hogar al mes y con una duración de hasta dos meses para cubrir el pago de arriendo.

El segundo programa es *Mi Ahorro, Mi Hogar*, dirigido a hogares de bajos ingresos encabezados por mujeres en situación de riesgo, como víctimas de violencia intrafamiliar, del conflicto armado o mujeres cuidadoras. Este programa proporciona un aporte mensual de USD 165 durante un período de hasta 12 meses, con la condición de ahorro de al menos USD 55 mensuales para complementar el pago del alquiler de una vivienda. Hasta diciembre de 2022, se han asignado un total de 3907 subsidios a través de este programa. Estas acciones contribuyen a la reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad de género, alineadas con los ODS. Así el programa Arriendo Solidario se relaciona con el ODS 1 (Fin de la pobreza) y el programa Mi Ahorro, Mi Hogar aborda tanto el ODS 5 (Igualdad de género) como el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).

Se destaca que estas iniciativas brindan un apoyo económico directo a los hogares vulnerables, fomentan la planificación y sostenibilidad habitacional a través del ahorro. El estímulo al ahorro por parte de los beneficiarios fortalece su capacidad financiera y les permite asumir mayores responsabilidades en el pago del alquiler a largo plazo, generando un impacto positivo en su autonomía y bienestar.

Otro desafío importante es el acceso a servicios básicos en Bogotá, principalmente en el contexto de la pandemia. La falta de viviendas adecuadas, los servicios públicos deficientes y los problemas relacionados con la contaminación ambiental agravan la desigualdad y obstaculizan el logro de los ODS.

Pese a este panorama, el Gobierno de la ciudad ha implementado medidas para mitigar el riesgo de pobreza y promover la sostenibilidad habitacional, alineándose con varios ODS. Estas acciones contribuyen directamente a la reducción de la pobreza (ODS 1) y la promoción de la igualdad de género (ODS 5), al brindar apoyo financiero a hogares vulnerables encabezados por mujeres en situación de riesgo. Además, estos programas también se relacionan con el ODS 11 al fomentar la planificación y sostenibilidad habitacional a través del ahorro, donde se fortalece la capacidad financiera de los beneficiarios y se promueve su autonomía en el largo plazo.

No obstante, los desafíos continúan para el fortalecimiento de los servicios de salud (ODS 3) y su disponibilidad para toda la ciudadanía. La experiencia de la pandemia ha destacado la importancia de reestructurar los sistemas de salud para su sostenibilidad financiera y dirigidos a hacia una atención universal, centrada en la atención primaria, tal como lo sugiere (CEPAL,2022). A pesar de los desafíos estructurales en el acceso a servicios básicos, Bogotá ha implementado programas y políticas que buscan mitigar los efectos negativos del COVID-19, promover la igualdad de género, reducir la pobreza y avanzar hacia ciudades sostenibles, alineándose con los ODS, para construir un futuro más inclusivo, equitativo y resiliente en la capital colombiana y contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

6. PRIMER REPORTE LOCAL VOLUNTARIO DE BOGOTÁ ACERCA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS EN EL 2022 ENTREGADO A LA ONU, EL GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA Y A LA ACADEMIA

El presente capítulo se centra en el Primer Reporte Local Voluntario (RLV) de Bogotá acerca del cumplimiento de los ODS en el año 2022 y representa un importante hito en el compromiso de la ciudad con la implementación de la Agenda 2030. Este reporte reafirma el compromiso de Bogotá con los ODS. Es un instrumento de evaluación orientado al cumplimiento de dieciséis de los diecisiete ODS y se desarrolla en articulación con la plataforma de gobierno alrededor del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 llamado *Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI*. Este mecanismo de evaluación destaca la importancia de las ciudades en la implementación de la Agenda 2030 y cómo estas evaluaciones son fundamentales para medir el progreso hacia los ODS.

En el caso de Bogotá, se resalta la acción del gobierno local al partir de su Plan de Desarrollo para enfrentar los desafíos globales —además de la pandemia por el COVID-19—. A través de estos informes locales voluntarios, las ciudades pueden identificar la aplicación efectiva de ‘buenas prácticas’ en pro de alcanzar la realización de los ODS.

En primer lugar, los RLV permiten a las ciudades establecer un mecanismo de monitoreo y seguimiento para evaluar su desempeño en relación con los ODS. También proporcionan una amplia perspectiva acerca de los progresos y obstáculos identificados en áreas de mejora en temas estructurales como la disminución de la pobreza, trabajo decente, igualdad de género, desarrollo sostenible y acción climática. Al tener un panorama claro de la situación, las ciudades y la ciudadanía pueden tomar decisiones: las ciudades en lo administrativo y los ciudadanos en las urnas.

En segundo lugar, los reportes locales voluntarios también tienen un valor estratégico al poner de relieve el compromiso de los gobiernos locales, así como la relevancia de su rol de liderazgo en la implementación de la Agenda 2030. El hecho de que Bogotá haya utilizado este mecanismo de evaluación por primera vez demuestra la voluntad política de la alcaldía para enfrentar desafíos globales y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y más cuando provienen del alto impacto causado por la pandemia del COVID-19, por lo que al difundir los resultados del RLV a nivel nacional e internacional, se promueve la transparencia, el intercambio de buenas prácticas y se fomenta la colaboración entre las ciudades.

En tercer lugar, los reportes locales voluntarios permiten identificar los retos y desafíos específicos a los que se enfrenta una administración local para lograr la implementación de los ODS. Estas evaluaciones brindan información valiosa sobre las áreas donde se requiere mayor inversión, recursos y colaboración, así como la identificación de brechas existentes. Al reconocer estos desafíos, los países y ciudades pueden adaptar sus estrategias y políticas para superar obstáculos y lograr resultados más efectivos en la consecución de los ODS, los cuales se vieron afectados en su cumplimiento por la reversión socioeconómica de la región a causa de la pandemia.

Bogotá, en relación con otras ciudades de Colombia, América Latina y el mundo, hace énfasis en analizar cada contexto de manera particular, de acuerdo con sus desafíos y fortalezas. Sin embargo, el compromiso de los países y en especial de las ciudades en Latinoamérica con los ODS y la presentación del RLV demuestran su liderazgo y su voluntad de abordar problemáticas de índole económica, social y ambiental. Con esto, Bogotá se convierte en un referente para otras ciudades, tanto a nivel nacional como internacional, al establecer

mecanismos de seguimiento y monitoreo que le permiten demostrar el nivel de implementación de los ODS y su aporte en la construcción de un futuro sostenible y equitativo.

En cuanto a las perspectivas de futuro (los retos en materia de desarrollo sostenible y el rol desde lo local) es fundamental que las ciudades —como unidades ejecutoras directas— continúen fortaleciendo su compromiso con los ODS y la Agenda 2030. Esto implica mejorar las políticas sociales con base en los indicadores de los ODS, así como fortalecer la cooperación en diferentes niveles, impulsar la participación ciudadana y promover la integración de los ODS en los planes de desarrollo local. Asimismo, es crucial establecer alianzas con el sector privado, la sociedad civil y otras partes interesadas para impulsar la implementación de los ODS de manera efectiva y alcanzar resultados tangibles en el desarrollo sostenible a nivel local.

Por lo anterior, el compromiso con los ODS y el progreso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 debe ser el norte para todos los gobiernos locales, donde se utilicen con provecho las herramientas de monitoreo y seguimiento, reconociendo los retos y desafíos específicos, compartiendo las buenas prácticas y promoviendo la colaboración entre actores. Así, será posible avanzar de manera efectiva hacia un futuro sostenible y equitativo que conduzca a mejorar la calidad de vida y contribuir al cumplimiento de los ODS a nivel global.

7. CONCLUSIONES

América Latina y el Caribe atraviesa un complejo escenario de gran incertidumbre. La pandemia del COVID-19 ha tenido un gran impacto en la región, agudizando los efectos de una crisis social prolongada. Como resultado, se han visto comprometidos los avances en el bienestar, la educación, la reducción de la pobreza y la desigualdad; temas esenciales en la realización de los ODS.

La región se enfrenta a múltiples desafíos, incluyendo la desaceleración económica, la generación de empleo de baja calidad y la inflación. Estos factores han llevado al incremento del precio de los alimentos y a una mayor inseguridad alimentaria y nutricional.

La crisis prolongada en el sector educativo ha generado un déficit en el aprendizaje y ha hecho más evidentes las desigualdades educativas preexistentes. Esto representa un riesgo para el desarrollo y bienestar de toda una generación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que verán afectadas sus trayectorias educativas y laborales en el futuro.

Los desafíos en términos de pobreza, desigualdad, inseguridad alimentaria y educación son evidentes y conducen al retraso en el cumplimiento de los ODS. La reducción de la desigualdad que se venía registrando desde 2002 se ha estancado desde 2017. Luego de una disminución constante en la desigualdad hasta principios de la década de 2010, se observa una estabilidad en los últimos años, con un leve declive en 2020 y una reversión notoria en 2021. En general, la situación de la desigualdad para 2021 fue similar a la de 2019. Sin embargo, estas cifras agregadas ocultan variaciones significativas entre los países, lo que puede cambiar la perspectiva para ver el caso de Bogotá con respuestas valiosas y útiles frente a la crisis, lo que marca la diferencia en la región o al menos la mantiene a niveles similares del 2019.

En nueve países analizados por la Cepal se identificaron tres grupos: algunos países como Argentina, Paraguay y República Dominicana han logrado reducir la desigualdad en 2020 y 2021; otros países como Brasil, Colombia y Perú han mantenido niveles de desigualdad similares a los de 2019; y, por otro lado, países como Costa Rica, Ecuador y Uruguay han experimentado un aumento de la desigualdad en ese período (Cepal, 2021).

En la mayoría de los países de la región los cambios en la desigualdad están relacionados con los ingresos de los hogares. Estos resultados muestran la necesidad de implementar políticas específicas y focalizadas para abordar las desigualdades en cada país y, de manera inminente, se vuelve necesario reforzar la relación educación-trabajo como una constante que puede ayudar a la movilidad social y la recuperación de las economías locales. Adicional, la reactivación económica en los sectores de la construcción y obras públicas dinamizan la economía y permiten pensar que el compromiso con los ODS no será una misión difícil de alcanzar para Latinoamérica, siempre y cuando se mantenga el compromiso con la seguridad humana como herramienta para el desarrollo.

En el caso de Bogotá se presentan niveles de acceso a servicios públicos y sociales muy por encima del resto del país y los niveles de carencia parecen estables en el tiempo, asumiendo las carencias en temas urbanos y de la informalidad. Según el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá (2022), el 2021 fue un año de recuperación para Bogotá donde el PIB superó los niveles de prepandemia con una tasa de recuperación de 103.2 % con respecto al PIB de 2019; el empleo y el tejido empresarial avanzaron en su recuperación, pero con tasas de 93.3 % frente a los niveles de ocupación de 2019 y 91.8 % de las empresas con matrícula mercantil vigente para la fecha.

En términos de desigualdad, se observa una interrupción en la reducción de la desigualdad en la región desde 2017, tras un período de disminución constante desde 2002. Aunque hay países con diferentes tendencias en la desigualdad, es necesario abordar este problema de manera integral y promover políticas que impulsen la equidad en todos los países de la región. En general, la pandemia del COVID-19 representó una grave amenaza para el cumplimiento de los ODS en Bogotá y América Latina. Se observó un aumento significativo de la pobreza extrema y la desigualdad, así como dificultades en el acceso a servicios básicos, lo cual obstaculizó el progreso hacia un futuro sostenible y equitativo.

A pesar de los desafíos, se implementaron medidas oportunas en Bogotá que lograron revertir algunos efectos negativos. El gobierno de la ciudad implementó programas de protección social y reactivación económica —como Renta Solidaria y Mi Ahorro, Mi Hogar—, que contribuyeron a reducir la pobreza y promover la igualdad de género. Estas medidas demostraron la voluntad política y el compromiso de la alcaldía para abordar los impactos de la pandemia.

Además, el Primer Reporte Local Voluntario (RLV) de Bogotá sobre los ODS permitió evaluar el progreso, identificar desafíos y ajustar estrategias para lograr resultados más efectivos. Este informe, desarrollado en colaboración con el Plan de Desarrollo Distrital, promovió la transparencia y la colaboración entre ciudades, siendo una herramienta valiosa para la toma de decisiones informadas.

Es importante destacar que las medidas implementadas en Bogotá pueden ser ejemplo para otras ciudades de América Latina. La colaboración entre actores, la promoción de la protección social y la inclusión de los ODS en los planes de desarrollo local son elementos clave para lograr una recuperación equitativa y sostenible.

A pesar de los avances, persisten los desafíos en la implementación de servicios de salud y la distribución equitativa de recursos. La colaboración continua entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y otras partes interesadas es fundamental para superar estos obstáculos y lograr un desarrollo sostenible en Bogotá y en América Latina.

Finalmente, la pandemia del COVID-19 representó una amenaza significativa para el cumplimiento de los ODS en Bogotá y América Latina, agudizando la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, dadas las oportunas medidas implementadas –como programas de protección social y reactivación económica– y el uso de herramientas como los RLV se logró revertir algunos efectos negativos. Aquí la colaboración y la adaptación de estrategias han sido clave para superar los desafíos restantes y avanzar hacia un futuro sostenible y equitativo en la región.

REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021, 5 de septiembre). *De cuánto es el Ingreso Mínimo Garantizado en Bogotá*. Alcaldía Mayor. <https://tinyurl.com/bddtsdpx>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2022). *Primer Reporte Local Voluntario ODS Bogotá 2022*. <https://tinyurl.com/yjhjwcbv>
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Grupo Banco Mundial. (2022). *Dos años después. Salvando a una generación*. World Bank Publications. <https://tinyurl.com/y34uwkhh>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2022). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo de la Cuarta reunión de la conferencia regional sobre población y desarrollo de América Latina y el Caribe. Santiago, 28 a 30 de junio de 2022. Naciones Unidas. <https://tinyurl.com/2p9dzyv6>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. Naciones Unidas. <https://tinyurl.com/2mjtkyrh>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2022, 22 de agosto). *Años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar en los sistemas de salud y protección social*. <https://tinyurl.com/yc7ak4n5>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2023). *Pandemia provoca aumento de niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta*. <https://tinyurl.com/4ayjpt9x>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021, 29 de abril). *Pobreza monetaria 2020. Pobreza y desigualdad*. <https://tinyurl.com/3644dsvp>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Gran Encuesta Integrada de Hogares. En Reporte Local Voluntario ODS Bogotá 2022*. (p. 58). <https://tinyurl.com/yjhjwcbv>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023, 23 de mayo). *Pobreza multidimensional en Colombia Año 2022. Boletín Técnico*. (p.4) <https://tinyurl.com/bdct6n2y>
- García, A. y González, L. (2021). Planificación urbana y vivienda inclusiva: El caso de Bogotá. *Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 10(1), 32-45.
- Observatorio de Desarrollo Económico (ODEB). (2022). *¿Cómo le fue a la economía bogotana 2021? Recuperación de la economía*. Secretaría de Desarrollo Económico. <https://tinyurl.com/y9rfh6xz>
- Programa Bogotá Cómo Vamos. (2021, 28 de julio). *Efectos de la pandemia en la calidad de vida en Bogotá: retrocesos en política social y entorno económico*. <https://tinyurl.com/2f48vzb9>
- Programa Bogotá Cómo Vamos. (2020). *Informe de calidad de vida en Bogotá, 2020. El camino hacia una ciudad sostenible*. <https://tinyurl.com/3f7t3m4w>
- Rodríguez, M., Sánchez, J. y Pérez, L. (2020). Implementación de los planes parciales de desarrollo en Bogotá: Retos y desafíos. *Revista Territorio, Ambiente y Desarrollo*, 24(2), 203-218.
- Secretaría de Planeación Bogotá (SDP). (2021). *Principales efectos de las medidas tomadas a raíz de la pandemia por el Covid-19 en la economía bogotana*. Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://tinyurl.com/yrpm6cu>
- Unesco. (2021, 1 de junio). *COVID-19: su impacto en la educación superior y en los ODS*. <https://tinyurl.com/3n95wwdz>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2020). *Covid-19 en un mundo urbano (julio 2020)*. <https://tinyurl.com/54kes4r7>

De lo global a lo regional: acción climática y regionalización de los derechos humanos*

From Global to Regional: Climate Action and the Regionalization of Human Rights

Marta Calleja Duque**

David Álvarez Antelo***

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 2 de junio de 2023

Fecha de aceptación: 3 de julio de 2023

Para citar este artículo:

Duque Calleja, M. y Álvarez Antelo, D. (2023). De lo global a lo regional: acción climática y regionalización de los derechos humanos. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(10), 45-64. <https://doi.org/10.22490/26655489.6869>

* Trabajo desarrollado, parcialmente, en el marco de los proyectos “Modelling Energy system Development under Environmental And Socioeconomic constraints” (<https://medeas.eu/>), “Low-carbon society: an enhanced modelling tool for the transition to sustainability” (www.locomotion-h2020.eu) y “New Enabling Visions and tools for End-users and stakeholders thanks to a common Modeling approach towards a climate neutral and resilient society” (www.nevermore-horizon.eu), financiados por el programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea mediante los acuerdos de subvención nº 691287, nº 821105 y nº 101056858, respectivamente. Los autores agradecen el apoyo a todo el Grupo de Energía, Economía y Dinámica de Sistemas de la Universidad de Valladolid (UVa-GEEDS) por sus inestimables aportaciones durante los debates en grupo acaecidos en el marco de esos proyectos.

** Doctorado en Investigación Transdisciplinar en Educación por la Universidad de Valladolid, España. Correo electrónico: marta.calleja@uva.es; ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-5483-9455>.

*** Doctorado en Ingeniería Industrial por la Universidad de Valladolid, España. Correo electrónico: david.alvarez@uva.es; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9738-3981>.

ABSTRACT

There seems to be an argumentative trap in the current international plans to achieve the Paris Agreement and the co-dependent targets of the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda. The reason is simple: the timeframes of these two policy initiatives overly limit attention to future generations; according to available estimates, many of the problems that are foreseen will not occur until after the timeframes of these policy plans. For this reason, the proposal we present here is to highlight some of the inconsistencies that make up this type of discourse. To do so, we provide concrete data on the impacts on the planet, people and their prosperity. Based on the conviction that comes from paying attention not only to the arguments but also to the data currently available, a triple reflection can be established: first, what is the consideration regarding the idea of well-being that is sought, even in spite of the new climatic circumstances; and second, what kind of political behaviour is likely to guarantee it, if this is possible, or, if not. A third reflection should seek to answer the question of what other discursive margins these socio-environmental and climatic difficulties place us in front of. These three questions will be the ones we will try to answer in a consistent manner, based on the critical analysis of the discourses referring to the subject we are dealing with, relying on the results that the dynamics of systems can provide us with through the use of different models of integrated evaluation which, based on the different relationships between the economic, energy, material and social dimensions, will help us to understand the potential of the different political decisions referring to the purposes of climate action and their consequences on the well-being of people at different levels: global and regional, as in the case of Latin America and the Caribbean, on which we will focus a large part of our conclusions in this regard.

Keywords: climate action, Agenda 2030, Latin America and the Caribbean, anthropogenic climate change, human rights.

RESUMEN

Parece que existe una trampa argumentativa en los planes internacionales actuales para la consecución del Acuerdo de París y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible recogidos en la Agenda

2030, ambos codependientes. La razón es sencilla: los márgenes temporales de estas dos iniciativas políticas limitan en exceso la atención a las generaciones futuras; pues, según las estimaciones disponibles, muchos de los problemas que se prevén no ocurrirán hasta pasados los plazos que manejan estos planes políticos. Por eso, poner de manifiesto alguna de las inconsistencias que conforman este tipo de discursos es la propuesta que presentamos. Para ello, aportamos datos concretos de los impactos sobre el planeta, las personas y su prosperidad. A partir del convencimiento que aporta la atención no solo a los argumentos sino a los datos actualmente disponibles cabe establecer una triple reflexión: primera, ¿cuál es la consideración en torno a la idea de bienestar que se pretende alcanzar, aún a pesar de las nuevas circunstancias climáticas? y, segunda, ¿qué tipo de comportamiento político tiene visos de garantizarlo?, si eso es posible o, de lo contrario, una tercera reflexión habría de procurar dar respuesta a la cuestión de ante qué otros márgenes discursivos nos sitúan esas dificultades socioambientales y climáticas. Estas tres cuestiones serán a las que trataremos de responder de manera consecuente, a partir del análisis crítico de los discursos referidos al tema del que nos ocupamos, apoyándonos para eso en los resultados que la dinámica de sistemas pueda aportarnos mediante el empleo de distintos modelos de evaluación integrada que, a partir de las diferentes relaciones entre las dimensiones económica, energética, material y social, nos ayudará a conocer el potencial de las distintas decisiones políticas referidas a los propósitos de la acción por el clima y sus consecuencias sobre el bienestar de las personas en distintos niveles: global y regional, como es el caso del ámbito Latinoamericano y del Caribe, en el que centraremos buena parte de nuestras conclusiones a este respecto.

Palabras claves: acción climática, Agenda 2030, América Latina y el Caribe, cambio climático antropogénico, derechos humanos.

1. INTRODUCCIÓN

Si bien el tratamiento del problema de la acción climática se nos presenta típicamente como una consideración de carácter político reciente, la realidad es que esta preocupación se remonta, al menos, a finales de la década de 1970 del siglo anterior, trayendo a colación

a este respecto la celebración, entre el 12 y el 23 de febrero de 1979, de una Conferencia Internacional para analizar las consecuencias de las variaciones climáticas producidas a nivel mundial y su influencia sobre las diversas actividades humanas, con vistas a desarrollar una estrategia común que forjase una mayor comprensión del sistema climático y un uso racional de cada uno de sus subsistemas.

Fruto de este encuentro fue la formulación de la Declaración de la Conferencia Mundial sobre el Clima, en la que —ya por aquel entonces— se estableció que, dada la omnipresencia del clima sobre todos los aspectos de la vida en sociedad, se volvía urgente que se previesen y previniesen aquellas modificaciones antropógenas sobre el sistema climático que pudieran resultar perjudiciales para el bienestar de la humanidad (OMM, UNESCO, OMS y PNUMA, 1979, p. 3).

Con ese propósito, se crearía un Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC, más conocido por sus siglas en inglés como IPCC, acrónimo de *Intergovernmental Panel on Climate Change*), que está encargado de proporcionar evaluaciones científicas coordinadas internacionalmente sobre la magnitud de los cambios climáticos, el momento en que se prevé que ocurrirán y sus posibles consecuencias ambientales y socioeconómicas, así como estrategias de respuesta realistas, como estableció la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que llevaba por título “Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras” del 6 de diciembre del año 1988 (A/RES/43/53, p. 5).

Uno de los principales objetivos de este organismo es facilitar evaluaciones exhaustivas sobre el estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos en materia de cambio climático. Por esta razón, desde sus inicios, ha elaborado diversos informes mediante los cuales se ha pretendido acercar, tanto a los agentes políticos como al resto de actores sociales, una serie de *estimaciones* periódicas sobre los daños y *riesgos* que pudieran sucederse a causa de las variaciones climáticas.

Desde el primero de estos informes —que data del año 1990— se afirmó, a las claras, que las emisiones procedentes de las actividades económicas aumentan de manera considerable las concentraciones atmosféricas de gases que, como el anhídrido carbónico, el metano, los clorofluorocarbonos y el óxido nitroso acrecientan el

efecto invernadero de la atmósfera (IPCC, 1990, p. 6) y con ello los derivados impactos de cada uno de los subsistemas terrestres de los cuales dependemos absolutamente.

Esta evidencia científica fundamentó el siguiente objetivo político de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 y en vigor desde el 21 de marzo de 1994:

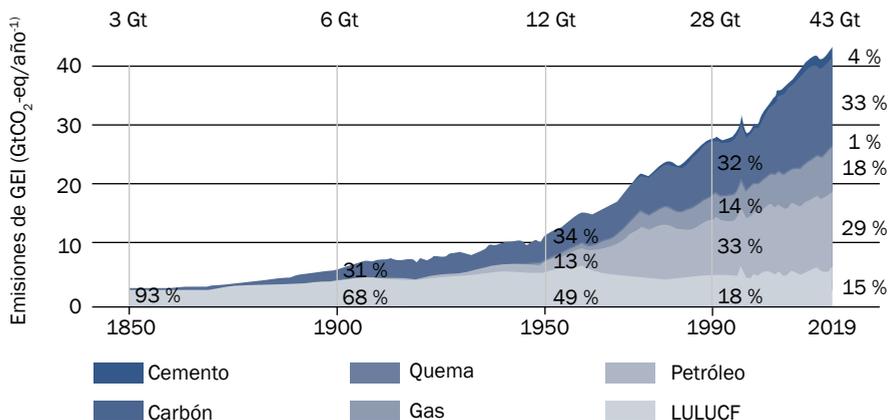
[...] lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible» (FCCC/INFORMAL/84, a. 2). Si bien, el logro de este objetivo exigiría una mayor precisión y procedimientos adecuados para su prosecución. Un parsimonioso proceso que requeriría de varios informes más por parte del IPCC y de numerosas Conferencias de las Partes de la mencionada Convención para que, finalmente, con fecha 12 de diciembre de 2015, se aprobara en la COP21 de París el objetivo de «mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático. (FCCC/CP/2015/Add.1/An./art.2.1. a.)

Cuyos puntos de partida referidos a las emisiones antropogénicas netas globales de CO₂ por tipo de fuente (Figura 1), al balance de fuentes y sumideros de carbono (Figura 2) y a la temperatura media global (Figura 3), que trataremos en las líneas sucesivas.

En lo que respecta a las emisiones mundiales netas de gases de efecto invernadero cabe decir que, de acuerdo con el último informe del IPCC (2023), en el año 2019 alcanzaron las $59 \pm 6,6$ GtCO₂-eq, de las cuales tres cuartas partes corresponden a emisiones de dióxido de carbono (es decir, 43 GtCO₂). En estas últimas pondremos nuestro foco de atención, por ser el compuesto que libera más dióxido

de carbono, debido a su volumen de emisiones y por estar más directamente relacionado con las actividades económicas humanas (como la quema de combustibles fósiles y la industria), como ilustra la figura 1.

Figura 1. Emisiones antropogénicas netas globales de CO2 por tipo de fuente

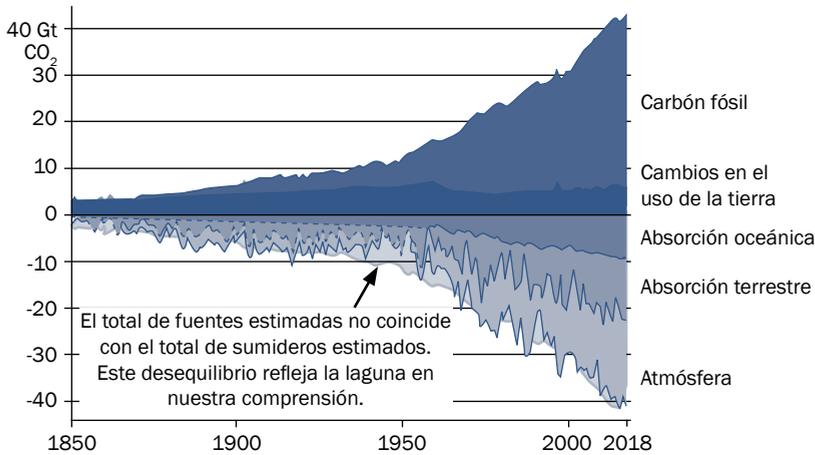


Fuente: IPCC, AR6 (2023).

Todas estas emisiones antropogénicas procedentes de aquellas actividades que requieren del uso de carbón fósil, así como de los cambios en el uso de la tierra, terminan alojadas en los distintos sumideros naturales de carbono (los océanos, los suelos y la atmósfera), como ilustra la figura 2.

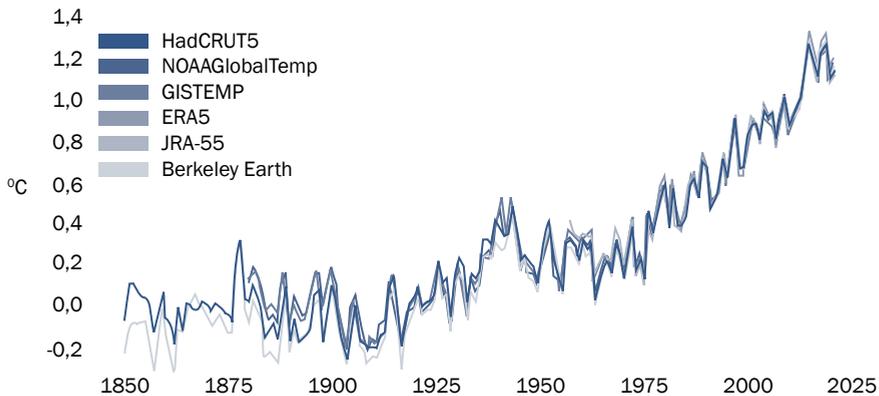
Mientras que la absorción del carbono en los suelos y océanos conlleva un cambio en su pH, lo que provoca su acidificación, la concentración en la atmósfera comporta, debido al forzamiento radiactivo, el sobrecalentamiento de la superficie del planeta, como recogen los distintos sistemas de medición agrupados en la figura 3.

Figura 2. Balance y fuentes de sumideros de carbono



Fuente: Global Carbon Project (2019).

Figura 3. Evolución de la temperatura media global

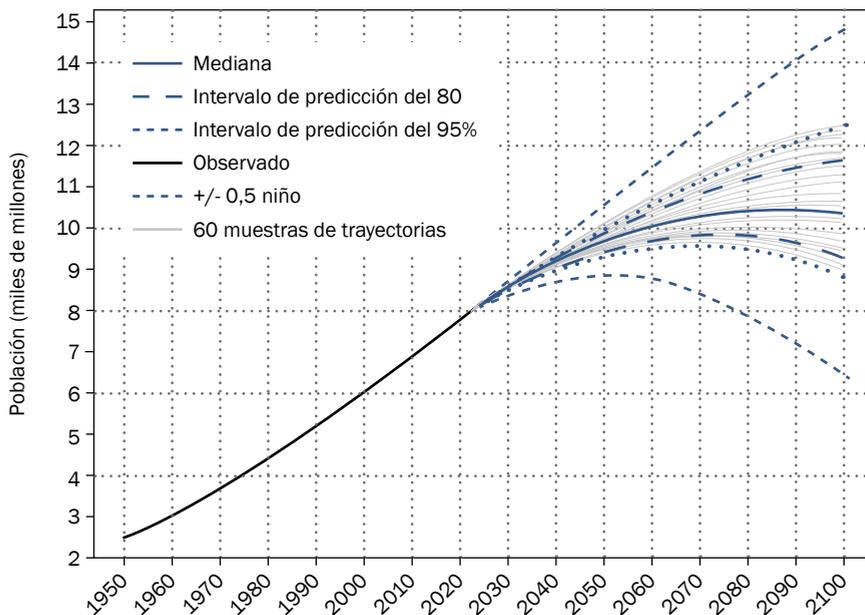


Fuente: Met Office (2023).

Un añadido explicativo con respecto a estos incrementos está en el hecho del aumento de la población mundial debido a que, al margen de cualesquiera consideraciones sobre el reparto de estas actividades y las responsabilidades de consumo, no es menos cierto que a mayor número de personas y más consumo energético per cápita, mayor demanda de bienes, también—o principalmente—los energéticos, que se suponen mayores ante las previsiones de

aumento de la población mundial durante los años sucesivos como muestra la figura 4.

Figura 4. Proyecciones de la evolución de la población mundial



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas (2022).

A partir de los distintos datos y estimaciones aportados mediante las figuras anteriores, durante los próximos años se pretenden llevar a cabo políticas multinivel para la mitigación del cambio climático antropogénico en los términos explicitados por el Acuerdo de París y la Agenda 2030 (A/RES/70/1). ¿Cuáles sean las posibilidades para obrar esto a nivel global y qué capacidades regionales hay para ello? es lo que trataremos de mostrar en lo que a partir de aquí sigue.

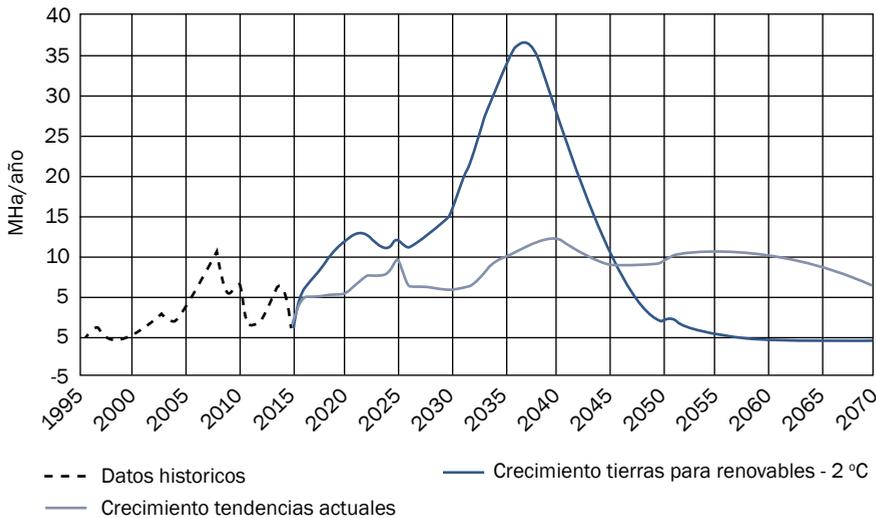
2. POLÍTICAS PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA

Como hemos visto en la introducción, las proyecciones de aumento de la población mundial y sus requerimientos de recursos (incluidos los energéticos) parecen hacer inviable los propósitos de mitigación del cambio climático. Esto, debido a que no es posible ni

reducir significativamente el consumo energético en las complejas sociedades actuales sin socavar el umbral de bienestar social de la población, ni cubrir toda la demanda mediante tecnologías para la obtención de energías no dependientes de los combustibles fósiles, como explicitaremos.

Proclives como somos a los discursos amables y adulones no suele ser habitual referir lo antedicho, a pesar de que solo la atención a algunos datos fácilmente puede evidenciar la imposibilidad de llevar a cabo las políticas de mitigación que se pretenden mediante un cambio en la combinación de los tipos de recursos energéticos. Lo que se desconoce u omite en el discurso simplón es que ello supondría, nada menos que, multiplicar por tres el ritmo actual de instalación a nivel mundial de estas tecnologías¹, como se muestra en la figura 5.

Figura 5. Variación de superficie para la implantación de tecnologías energéticas renovables

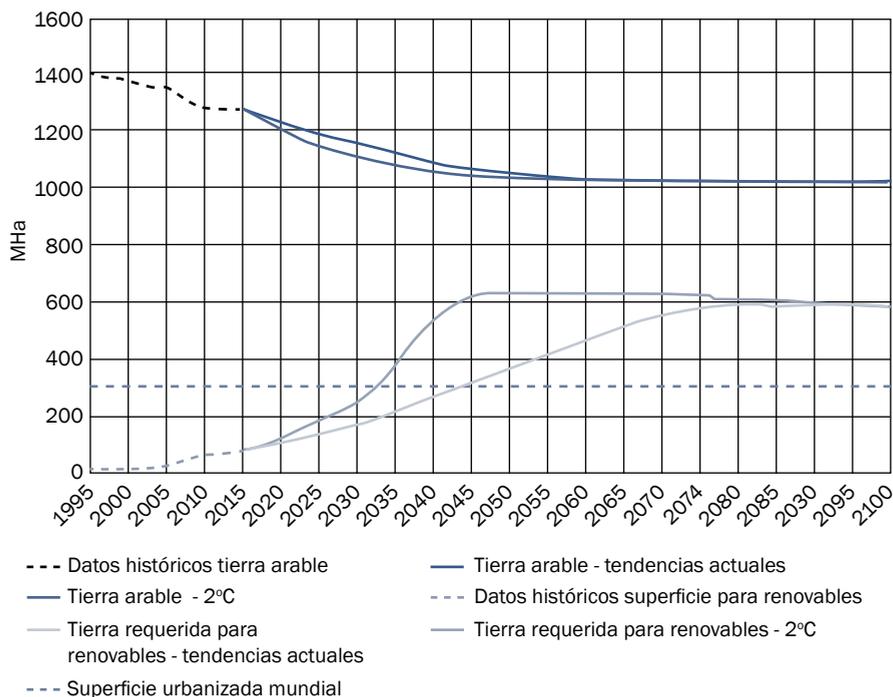


Fuente: Elaboración propia, a partir del modelo MEDEAS-W_v2 (2023).

¹ Para diseñar este escenario se ha tomado como referencia el de tendencias actuales conocido como SSP2 (*Shared Socioeconomic Pathway*), en el cual la población sigue una trayectoria de crecimiento hasta alcanzar, aproximadamente, los 9200 millones de personas en el año 2050. Además, se ha utilizado un crecimiento anual del PIB del 1,5 % durante toda la simulación y una implantación de renovables de un 30 % anual para todas las tecnologías.

No conviene tampoco obviar el hecho de que esa pretensión conflictuaría, además, con otros usos de suelo para satisfacer la demanda creciente de alimentos a nivel mundial, como se muestra en la figura 6.

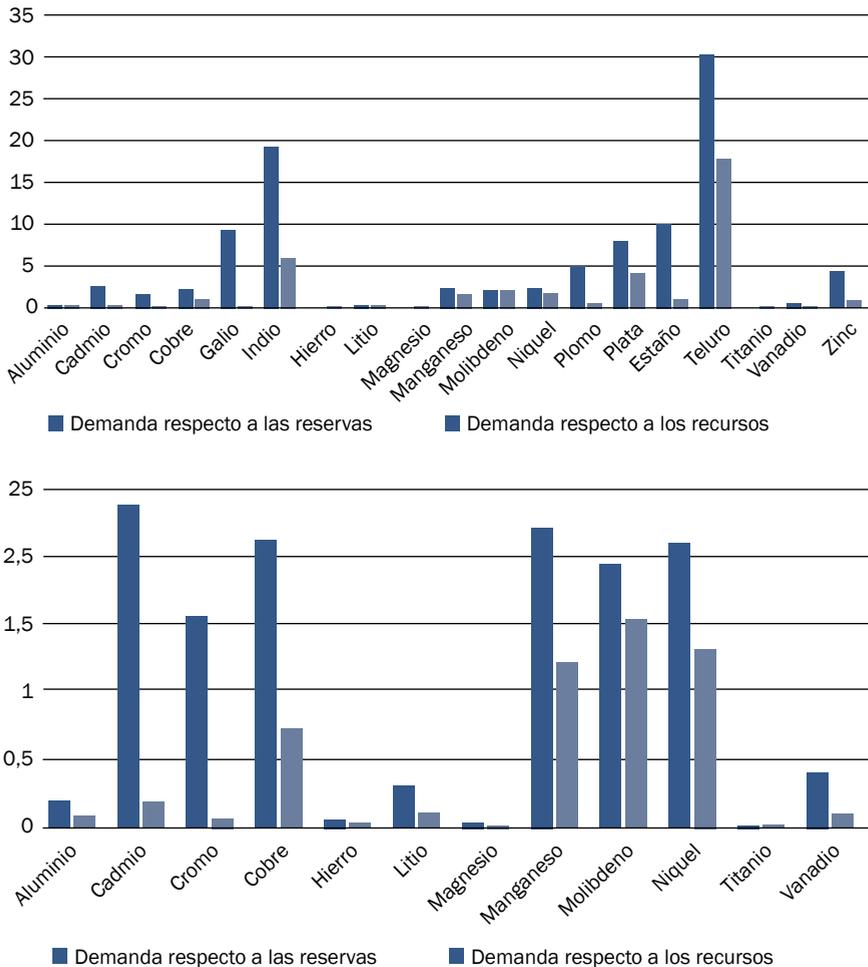
Figura 6. Requerimientos de tierras a nivel mundial para la implantación de tecnologías renovables en un escenario tecno-optimista de 2 °C en relación con la tierra disponible para la producción agrícola



Fuente: Elaboración propia, a partir del modelo MEDEAS-W_v2 (2023).

Pero, a esta suma de imposibilidades —obtenidas utilizando los mismos potenciales máximos para todas las tecnologías renovables (lo que hace que el límite de tierras a largo plazo para ambos escenarios sea el mismo)— aún cabría añadirle otra: la de los recursos y reservas necesarios para llevar a cabo la transición energética que se pretende desde las corrientes más tecno-optimistas. La construcción e instalación de estos sistemas alternativos para la producción eléctrica mundial demanda una cantidad de

materiales que no están disponibles (Valero y Valero, 2021). En otros términos, los requerimientos de minerales para llevar a cabo esta transición supera con creces tanto las reservas conocidas como los recursos disponibles en la corteza terrestre, como se ilustra en la figura 7.



Fuente: Elaboración propia, a partir del modelo MEDEAS-W_v2 (2023).

En virtud de estas gráficas adimensionales se puede apreciar que la demanda de la mayoría de los minerales, con respecto de las reservas disponibles (las barras verdes), sobrepasa el límite de las

reservas mundiales. Incluso, para algunos minerales también se sobrepasan los límites de recursos conocidos (las barras moradas)².

Ninguna de las cifras aportadas son secretas, al igual que hemos podido obtenerlas a partir de consultas en diversas bases de datos, también son conocidas por los representantes políticos o –cuanto menos– por su presumible camarilla de expertos y asesores.

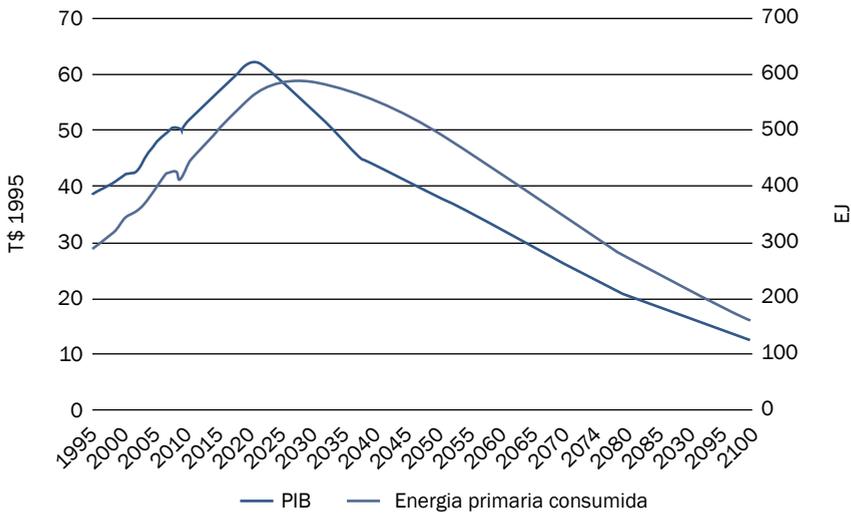
No obstante, no entraremos a discutir sobre la conveniencia o no de la mentira en política. Tampoco es lugar para tratar sobre la esperanza o desesperanza que pueda generar en el lector estos conocimientos aportados. Nuestra preocupación, como ya destacamos al comienzo del texto, es poner de relieve las más palmarias contradicciones en el discurso político con respecto a los datos disponibles actualmente, que bien sabemos que de manera similar a como son *ninguneados* por el común de la ciudadanía (cuando no abiertamente rechazados por aquellos que reciben este tipo de mensajes), no es distinto el proceder de los representantes políticos, quienes tratan de disimular este panorama que tan funestamente se anticipa mediante planteamientos carentes de todo sentido, como son los que actualmente reciben las denominaciones de *nuevo pacto verde* y *crecimiento verde*.

La primera —el nuevo pacto verde—, abogando por políticas de neutralidad climática a través de una mayor inversión en el sector público, apuesta por la gestación de nuevos modelos de negocio, así como por la creación de empleo y desarrollo tecnológico. La segunda —el crecimiento verde— requiere de una rápida implantación de tecnologías bajas en carbono y de grandes mejoras de la eficiencia energética; de forma que fuese posible un auténtico desacoplamiento entre el tan ansiado crecimiento económico y el consumo de energía. En atención a todo ello conviene destacar la imposibilidad de conseguir tales objetivos, ya que resulta inviable continuar por la senda del crecimiento económico sin demandar grandes cantidades de recursos energéticos, como se puede apreciar en la figura 8, en la que se muestra a la par la serie histórica de

² Para mostrar las demandas de los minerales utilizados en las diferentes tecnologías renovables se han desarrollado unas simulaciones en base a un escenario con límite en 2 °C, para lo cual se ha incrementado sustancialmente la energía procedente de fuentes renovables, lo que conlleva un gran aumento de la demanda de dichos minerales respecto de las reservas y recursos. Así, el límite tanto de las reservas disponibles como de los recursos conocidos se muestra en las figuras con el número 1 en el eje adimensional. Por lo tanto, cualquier mineral que supere dicho valor indica un sobrepaso tanto para las reservas como los recursos de dicho mineral.

crecimiento económico y la demanda mundial de energía primaria, además de las proyecciones futuras.

Figura 8. Acoplamiento entre el crecimiento económico y el consumo de energía primaria a nivel mundial

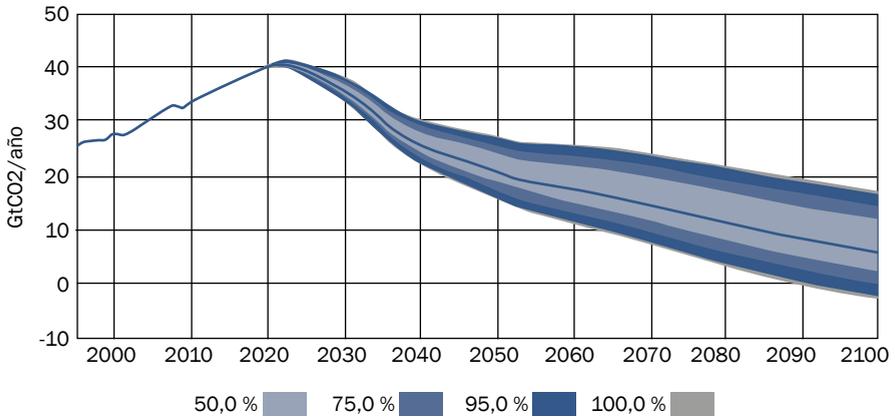


Fuente: Elaboración propia, a partir del modelo MEDEAS-W_v2 (2023).

A partir de la comprensión de la información aportada, se entiende mejor la, cada vez mayor, insistencia desde los años noventa del pasado siglo, en el diseño de políticas para la adaptación a las nuevas circunstancias climáticas, que estima superen los 2 °C con respecto a los valores preindustriales hacia mitad del siglo actual, en términos de aumento de la temperatura media global. Esto, debido a la fuerte relación entre el nivel de emisiones de CO₂, la concentración atmosférica de este gas y la temperatura, como se muestra en diversas gráficas de sensibilidad (Figura 9, Figura 10 y Figura 11)³.

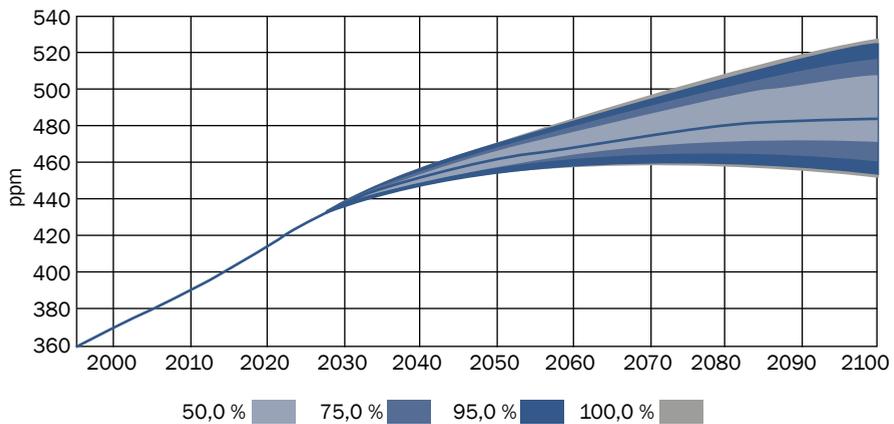
³ Para avalar este análisis discursivo, se han realizado 10 000 simulaciones —nuevamente con el modelo Medeas-W_v2— aplicando para ello diferentes escenarios que plantean rigurosas políticas de reducción de emisiones de CO₂, lo que permite constatar que, a pesar de los reajustes, las concentraciones atmosféricas de este gas continúan con su tendencia a la alza, debido a las inercias del sistema climático mundial, pues se estima que, entre todos los sumideros naturales del planeta —entre los que se encuentran los océanos, la criosfera y, algunos elementos de la biosfera, como los bosques jóvenes o los suelos—, solo se pueden capturar una parte, quedándose el resto en la atmósfera. Luego, dada la esperanza de vida del CO₂ en la atmósfera (entre unos 20 y 100 años), la reducción de las emisiones no se hace tangible ni en el corto ni medio plazo y, en consecuencia, las temperaturas siguen ascendiendo de tal forma que, para el año 2050 se superen los 2°C respecto de los niveles preindustriales.

Figura 9. Emisiones de CO₂ con rangos de incertidumbre del 50 %, 75 %, 95 % y 100 %



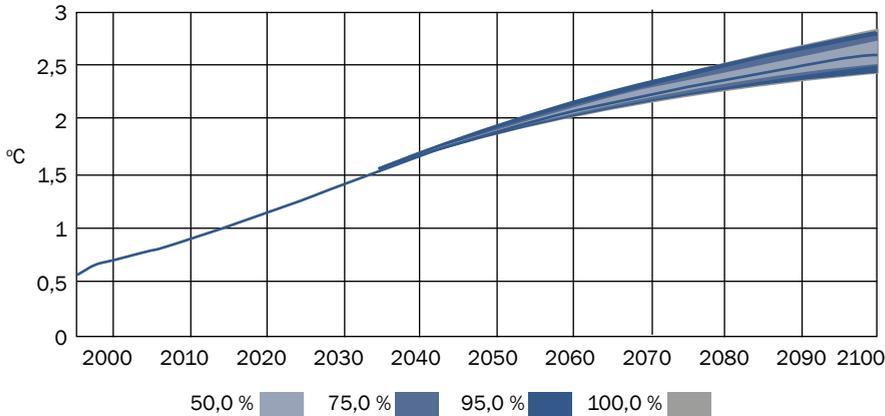
Fuente: Elaboración propia, a partir del modelo MEDEAS-W_v2 (2023).

Figura 10. Concentración atmosférica de CO₂ con rangos de incertidumbre del 50 %, 75 %, 95 % y 100 %



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo MEDEAS-W_v2 (2023).

Figura 11. Variación de la temperatura con rangos de incertidumbre del 50%, 75 %, 95 % y 100 %



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo MEDEAS-W_v2 (2023).

A dónde nos aboca todo esto es lo que trataremos en el siguiente numeral.

3. DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO ANTE LOS RIESGOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO ANTROPOGÉNICO

A partir de los datos que hemos aportado, si algo ha debido quedarnos claro tras el apartado anterior es la imposibilidad de reducir el consumo energético de nuestras economías, lo que hace inviable el propósito de las Naciones Unidas de transitar hacia un consumo de energía asequible, segura, sostenible y moderna, sea lo que sea lo que quiera decirse con el planteamiento de ese objetivo plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. No obstante, aun presuponiendo que quiere decir lo que ya hemos referido con respecto al cambio hacia un consumo energético menos dependiente de los recursos fósiles, sabida la imposibilidad de poder realizar esa transición en el tiempo y la magnitud que ello requeriría para la reducción de los gases de efecto invernadero, su acumulación en los sumideros aumentará los perjuicios consabidos respecto de la seguridad hídrica y alimentaria.

Extendiéndonos en la explicación, diremos que tales niveles de concentración aumentarán más la acidificación de suelos y océanos

y, con ello, la muerte de los distintos organismos que dependen de estos ecosistemas. Pérdida de biodiversidad que afecta a la totalidad de la cadena trófica. Así mismo, la merma progresiva de los casquetes polares y el derretimiento de los glaciares de montaña a consecuencia del incremento de la temperatura dificulta las posibilidades de acceso al agua suficiente y con ello de saneamiento.

Todo revierte sobre la salud y bienestar de la gente, perjudicadas además por distintos fenómenos geofísicos y meteorológicos que hacen peligrar muchas de las infraestructuras humanas, lastrando también, por estos motivos, las posibilidades de crecimiento económico. Todos estos daños, ya directos ya indirectos, sobre la seguridad y bienestar de las personas menoscaba las capacidades de los Estados garantes —al menos de los pretendidamente sociales— para cumplir con sus políticas prestacionales, como la sanidad y la educación, acrecentándose así la inequidad de las sociedades en las que la integración se evidencia más difícil.

Toda esta suma de impactos, aquí solo esbozados, tienen como consecución última el debilitamiento de nuestras instituciones públicas y con ello de las condiciones para la paz y la justicia, no solo dentro de las propias sociedades, sino también fuera de ellas, extendiendo los conflictos allí donde aún queden necesarios bienes apropiables y en progresiva escasez, volviendo más frágiles las ya de por sí interesadas alianzas mundiales.

En resumidas cuentas, ya solo la imposibilidad de alcanzar siquiera uno de los objetivos de desarrollo sostenible —la acción climática— por las imposibilidades de cumplir con los requerimientos para la transición energética, lastra la consecución de todos los demás objetivos a lo largo y ancho del mundo.

Aquí, la región de América Latina y del Caribe no es una excepción; así lo pone de manifiesto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe cuando plantea que las expectativas de cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible en esos países son mínimas. Bien sea porque la tendencia se aleja de la meta perseguida o bien porque, aunque la dirección pueda ser correcta, el avance es demasiado lento para conseguirlo en el tiempo requerido (LC/FDS.6/3).

Además, la imposibilidad de llevar a cabo políticas de mitigación climática en esa región, y en cualesquiera otras, hará imposible la consecución de los objetivos de la Agenda 2030, lo que vuelve aún más frágiles las garantías de cumplimiento de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos, 1969) y su protocolo adicional (Organización de los Estados Americanos, 1988). Como lo ha puesto de relieve el Informe de la Organización Meteorológica Mundial titulado “Estado del clima en América Latina y el Caribe” del año 2021, según el cual esta región es unas de las más afectadas por los desastres relacionados con el cambio climático, como se muestra en la figura 12.

Figura 12. Tipos de peligro que generan mayor preocupación y esferas prioritarias para la adaptación a los mismos

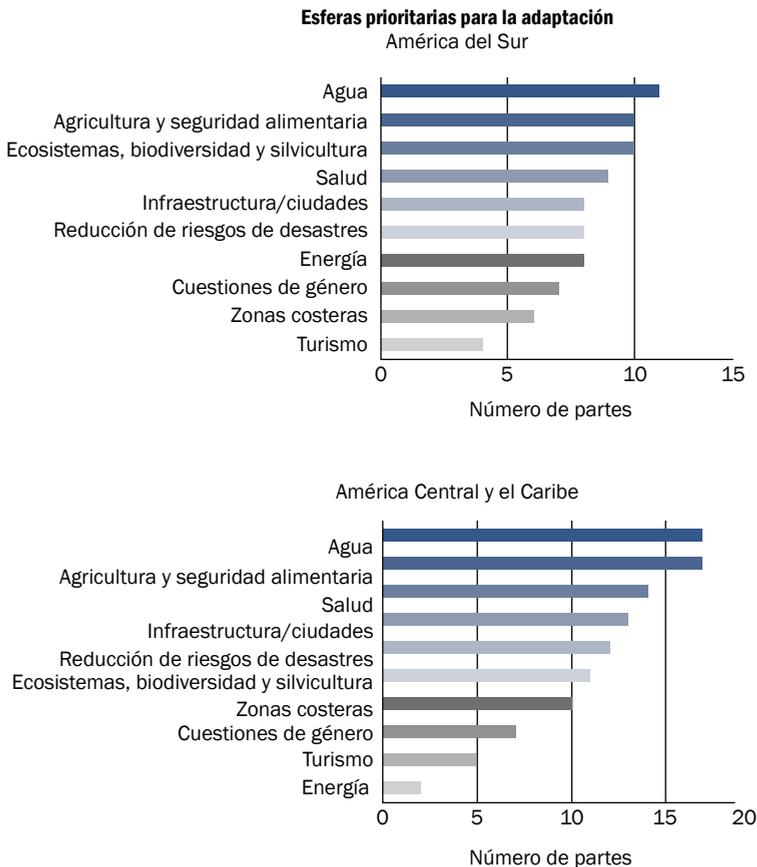
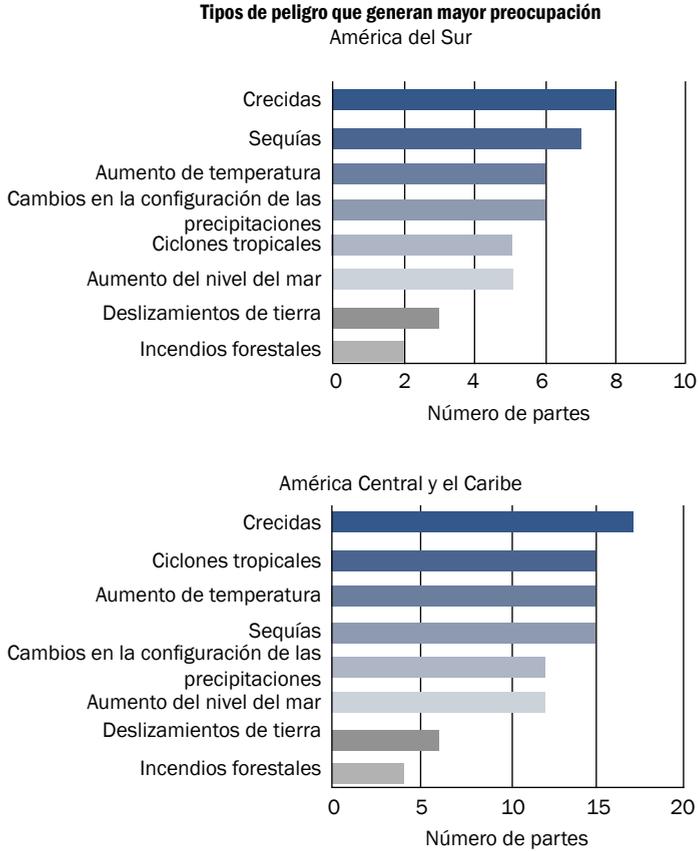


Figura 12. Tipos de peligro que generan mayor preocupación y esferas prioritarias para la adaptación a los mismos (continuación)



4. CONCLUSIÓN

A lo largo de este escrito, desde su introducción, hemos planteado tres cuestiones a las que tratamos de dar respuestas convenientes. A la pregunta sobre el bienestar de las gentes diremos que este se nos antoja más precario para aquellos que han disfrutado de ventajas y comodidades a expensas de depreciar la vida de muchos que, lógicamente, habrán de revelarse tardíamente sobre aquellos y el orden que hasta ahora les había mantenido. Pero para nada, porque si lo que se tiene como aspiración es el disfrute de aquellas dispendiosas

y despreocupadas vidas, entonces, ante las progresivas carestías puestas ya de manifiesto en algunas de las gráficas anteriores, esto ya no será posible.

Por tanto, otras habrán de ser las ideas de bienestar a las que se aspiren sin demanda excesiva de recursos de toda índole y condición. Adelantamos así la respuesta a la segunda cuestión que nos hacíamos, afirmando que el cambio social será abrupto y requerirá para mantener el orden social una política consecuente respecto de esa gravedad. Que ello no concluya en una forma de autoritarismo que vuelva frágiles las libertades públicas y derechos fundamentales es el gran reto frente al que debemos conjurarnos, venciendo en primer lugar el actual individualismo exacerbado que ha restado importancia a la política, aumentando su descrédito, como si esta fuera una actividad ajena a la responsabilidad de cada cual.

¿Qué nos queda llegados a estos extremos? Quizá, la mayor responsabilidad de la generación presente sea facilitar estas respuestas que configuran un nuevo contexto sociopolítico que irremisiblemente tendrán que afrontar las nuevas generaciones. Aportarles reflexiones oportunas para un contexto signado por la escasez progresiva será, sin duda, la mejor contribución que podamos hacer desde nuestra reconocida ignorancia e incapacidades para obrar los cambios que serían necesarios. Esta es la gran tarea política, también en América Latina y el Caribe, para este tiempo y los venideros. Sin esa preparación política (entiéndase sobre el cuidado de lo común), lo fácil es caer en la ruina absoluta a la que nos conduce el conflicto generalizado por los escasos recursos. Pero para esto no hacen falta añadidos.

REFERENCIAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1988). Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras (A/RES/43/53).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030. Avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3).
- Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático. (1992). (FCCC/INFORMAL/84/Rev.1).

- Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático. (2015). Acuerdo de París. (FCCC/CP/2015/Add.1/An./art.2.1. a.)
- OMM, UNESCO, OMS y PNUMA. (1979). Conferencia Mundial sobre el Clima. Conferencia de Expertos sobre el Clima y la Humanidad. Declaración y Documentos de soporte. Ginebra: OMM.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- Organización de los Estados Americanos. (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
- Organización Meteorológica Mundial. (2020). El estado del clima en América Latina y el Caribe 2020 (OMM-N° 1272). Ginebra: OMM.
- Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (1990). Cambio climático 1990: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Primer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, G.O.P. Obasi y M.K. Tolba (eds.)]. Ginebra: IPCC.
- Valero, A. y Valero, A. (2021). Thanatia. Los límites minerales del planeta. Icaria.

Una propuesta de análisis espacial para definir la dificultad de sustitución de la coca en Parques Nacionales Naturales de Colombia*

A spatial analysis proposal to define the difficulty of replacing coca in National Natural Parks of Colombia

Santiago Garre Pelegrina **

Boris Yesid Ramírez Rincón **

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 1 de junio de 2023

Fecha de aceptación: 3 de julio de 2023

Para citar este artículo:

Garre Pelegrina, S. y Ramírez Rincón, B. Y. (2023). Una propuesta de análisis espacial para definir la dificultad de sustitución de la coca en Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(10), 65-120. <https://doi.org/10.22490/26655489.6852>

RESUMEN

La agenda del gobierno Petro en materia de drogas plantea un reenfoque en relación con la tradicional y fracasada política prohibicionista. Se identifica la necesidad de ahondar en la comprensión de

*Este documento es resultado del proceso de investigación financiado en parte por la Open Society Foundations, bajo el nombre de Construcción de modelos analíticos para el análisis de la relación entre cultivos de uso ilícito de coca y crisis climática. Este proceso se llevó a cabo en el periodo comprendido entre noviembre de 2022 y marzo de 2023.

**Máster en Paz Seguridad y Defensa por la Universidad Nacional de Educación a Distancia y el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. Estudiante del doctorado de Seguridad Internacional de los mismos centros universitarios en la ciudad de Madrid, España. Intereses investigativos y trayectoria en crimen organizado, economías ilícitas, crimen ambiental, política de drogas. Correo electrónico: sgarre2@alumno.uned.es; ORCID: 0000-0002-4590-4017.

***Máster en Geomática por la Universidad Nacional de Colombia, ingeniero industrial y catastral por la Universidad Francisco José de Caldas. Investigador en la Oficina de Estudios Especiales, Auditoría General de la República. Correo electrónico: Yesidramirez26@hotmail.com; ORCID:0000-0003-4302-1269.

las convergencias entre el tráfico de cocaína y su impacto sobre los activos ambientales estratégicos de la nación. Así las cosas, resulta importante comprender los niveles de dificultad de sustitución de los cultivos de coca en las áreas naturales de especial protección, los Parques Nacionales Naturales. Además, un reenfoque en la política debe partir de una mayor y mejor comprensión de las variables relevantes para combatir el fenómeno de los cultivos. Por todo lo anterior, el modelo de análisis espacial multivariado que se ha construido busca aportar en todas estas dimensiones de la política.

Palabras clave: Colombia, cultivos de coca, Parques Nacionales Naturales, sustitución de ingresos, desarrollo alternativo.

ABSTRACT

The Petro government's agenda on drugs poses a refocusing on the traditional and failed prohibitionist policy. The need to deepen the understanding of the convergences between cocaine drug trafficking and its impact on the Nation's strategic environmental assets has been indicated. Thus, it is important to understand the levels of difficulty of coca in the natural areas of special protection, the National Natural Parks. In addition, a refocusing of the policy must be based on a greater and better understanding of the relevant variables to combat the crop phenomenon. That's why, the multivariate spatial analysis model that has been built seeks to contribute to all these dimensions of politics.

Key words: Colombia, coca crops, national natural parks, income replacement, alternative development.

1. INTRODUCCIÓN

La agenda del gobierno Petro en materia de drogas plantea un reenfoque respecto de la tradicional y fracasada política prohibicionista. Así las cosas, en relación con los cultivos de uso ilícito de coca, este cambio se materializa con políticas que combinan la reducción de la oferta y la sustitución de ingresos de las comunidades cultivadoras. Además, el gobierno Petro se ha enfocado en comprender las conver-

gencias entre el tráfico de cocaína y su impacto sobre los activos ambientales estratégicos de la nación. Este nuevo enfoque coincide, en gran medida, con las prioridades de la “estrategia holística contra el narcotráfico” de la administración del presidente Joe Biden: reducción de la oferta, seguridad rural y crisis climática.

Ambos países han apostado por una agenda bilateral, que integra nuevas formas de abordar la lucha contra las drogas y la atención de la emergencia climática. Por lo anterior, un punto de encuentro entre ambas agendas se materializa en el cultivo de uso ilícito de coca en las áreas naturales protegidas, esto es, los Parques Nacionales Naturales (en adelante PNN) de Colombia.

Una aproximación diferenciada al problema de la coca en los PNN requiere una comprensión multivariada de los contextos en los que esta se cultiva. Por tal razón, este documento persigue generar conocimiento acerca de las variables explicativas del cultivo de uso ilícito de coca y los factores que dificultan su proceso de sustitución. En este sentido, resulta importante analizar las evidencias, con el objetivo de orientar y priorizar los procesos de sustitución de economías ilícitas.

Los cambios en el enfoque de la lucha invitan a promover el análisis con un enfoque diferente al suministrado a partir de indicadores clásicos de la lucha contra el narcotráfico (área sembrada, área erradicada, área sustituida, toneladas incautadas, laboratorios destruidos, entre otros). Un nuevo enfoque requiere ampliar el universo de factores explicativos del problema, más allá de medir el mal llamado *éxito de la guerra contra las drogas* (Brombacher *et al.*, 2021). Por esta razón, este ejercicio propone integrar factores sociales, de desarrollo y de seguridad que pueden tener impacto directo en el proceso de sustitución de las economías ilícitas de la coca en los PNN (Bernal *et al.*, 2020).

Una primera aproximación a las tendencias crecientes de la coca invita a contraponer los incrementos a nivel nacional y aquellos sucedidos en PNN. Como se observa en la tabla 1, de acuerdo con los informes Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (en adelante SIMCI), de 2015 a 2021, la evolución de ambos datos (área sembrada nacional y área sembrada en PNN) presenta un comportamiento tendencial similar.

Tabla 1. Evolución área sembrada nacional y en Parques Nacionales (2015-2021)

	Área sembrada nacional	Área sembrada en PNN
2015	96 000	6305
2016	146 000	7981
2017	171 000	8288
2018	169 000	7844
2019	154 000	6785
2020	143 000	7214
2021	204 000	8749

Fuente: SIMCI (UNODC, 2015-2021).

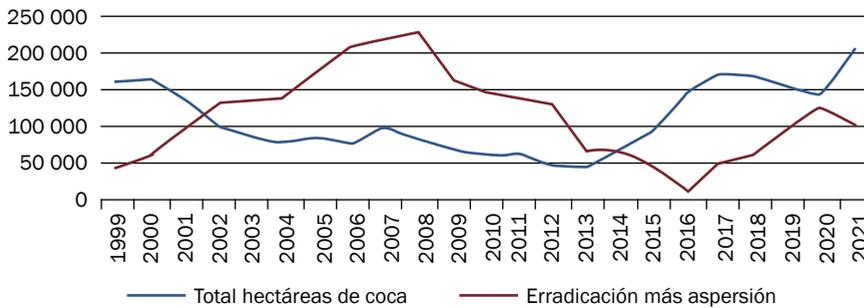
Es clave indicar que otros investigadores, como Beltrán y Garre (2023), han demostrado que la tendencia de reducción del área sembrada total durante los años 2018 a 2020 es menos discutible. Llama la atención que estos son los únicos años —del total de años de los que se tienen datos— en los que, sin contar con la aspersion aérea (que permitía erradicar de manera sistemática grandes áreas en pocas horas) y sin erradicar una superficie mayor al área sembrada inicial del año t , se logró disminuir el área sembrada al final del año t . Esto es, sin dudas, un despropósito en términos de probabilidad, como se puede observar en la figura 1.

Lo anterior nos remite a algunas de las propuestas que plantea el gobierno Petro: huir de mecanismos de medición de la política de drogas basada exclusivamente en el área sembrada, como han planteado, entre otros, el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, Acción Técnica Social, Elementa DD. HH., Dejusticia, Viso Mutop y la Fundación Ideas para la Paz (septiembre de 2022, p. 7) en su memorando al Gobierno Nacional sobre la nueva política de drogas.

Por último, antes de entrar en materia, para ofrecer mayor y mejor comprensión del fenómeno de la siembra de coca en las áreas protegidas que representan los parques nacionales es necesario analizar cómo esa área sembrada se presenta en los distintos parques de la república colombiana. La discriminación más

elemental ofrecida por el SIMCI en sus informes anuales se recoge en la tabla 2. Esta tabla muestra la evolución del área sembrada por años y en cada una de las áreas protegidas. Además, los dos últimos renglones totalizan el área de coca sembrada en parques, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por su sigla en inglés), y la estimación que ha podido realizar Parques Nacionales a través de sus verificaciones en campo. Este último dato, si bien es una aproximación, indica que el área sembrada suele rondar el triple de lo que estima el SIMCI, a partir de su censo anual que estima el área sembrada a 31 de diciembre de cada año.

Figura 1. Esfuerzo de erradicación manual y aspersión frente al cambio en el número de hectáreas de coca en Colombia (1999-2021)



Fuente: Beltrán y Garre (2023, p. 4).

2. METODOLOGÍA

El objetivo de este documento es generar un índice de dificultad de sustitución de la economía ilícita de la coca en los PNN. Este índice resultará en un atlas de los PNN, en el que se podrán identificar cada una de las hectáreas de coca que SIMCI ha georreferenciado para el año 2021 dentro de estas áreas de especial protección. Para identificar el grado de dificultad, de acuerdo con el índice construido, se han organizado los niveles de dificultad por deciles, en una gama de colores, que va de verde a rojo. Esto permite ver y comprender de manera clara los distintos niveles de dificultad y tomar decisiones de priorización en la intervención estatal.

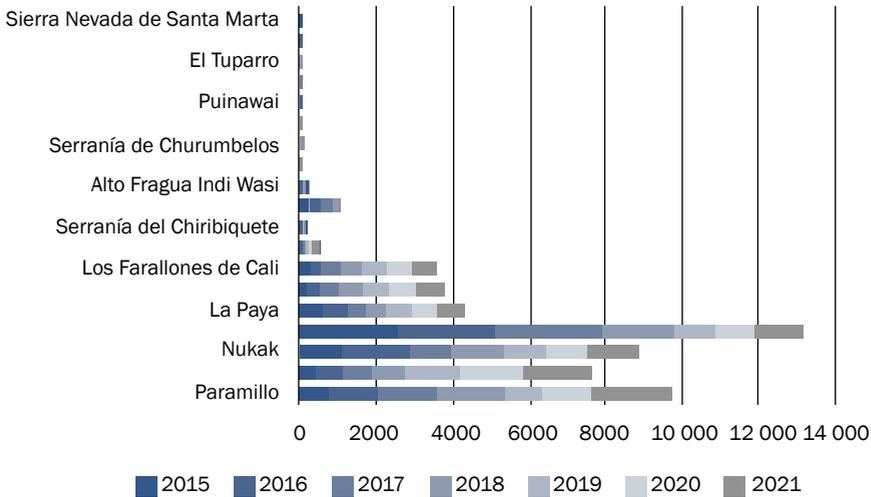
Tabla 2. Área sembrada en Parques Nacionales (2015-2021)

Área Protegida	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Paramillo	766	1278	1557	1786	954	1310	2099
Catatumbo Barí	416	699	778	872	1448	1692	1745
Nukak	1156	1738	1118	1375	1066	1122	1249
Sierra de la Macarena	2563	2548	2832	1840	1104	1008	1248
La Paya	587	701	474	484	723	622	762
Munchique	186	325	533	626	684	710	719
Los Farallones de Cali	279	269	527	563	640	614	670
Sanquianga	16	45	51	51	70	104	212
Serranía del Chiribiquete	18	38	12	17	21	19	22
Tinigua	256	276	326	155	9	10	7
Alto Fragua Indi Wasi	42	20	37	44	41	1	6
Los Katíos	0	0	0	0	0	0	5
Serranía de Churumbelos	10	11	13	17	22	0	4
Serranía de los Yaragués	0	5	6	6	1	2	1
Puinawai	1	6	0	0	0	0	0
Cordillera de los Picachos	1	0	5	0	0	0	0
El Tuparro	5	8	15	2	0	0	0
Orito Ingi Ande	1	2	2	2	0	0	0
Serra Nevada de Santa Marta	2	12	2	4	2	0	0
Total PNNC SIMCI	6305	7981	8288	7844	6785	7214	8749
Estimación PNNC	18 915	23 943	24 864	23 532	20 355	21 642	26 247

Fuente: SIMCI (2015-2021).

La figura 2 es una representación de la tabla 2.

Figura 2. Área sembrada de coca en PNN 2015 a 2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos de SIMCI (UNODC, 2015-2021).

Además, el atlas resultante permite comprender que, mientras en algunos lugares parece relativamente sencillo generar un conjunto de políticas orientadas a buscar cómo sustituir los ingresos, en otros escenarios la dificultad no radica en el desarrollo de iniciativas productivas, sino en retos mayores. Estos retos, como se verá, están directamente asociados con la necesidad de transformar integralmente los territorios afectados por este eslabón de la cadena productiva del narcotráfico de cocaína.

Para construir el índice y el atlas que deriva del primero se han tenido que definir qué variables están relacionadas con el fenómeno de la coca y la sustitución de ingresos que derivan de la primera. Así las cosas, se han identificado algunos elementos que son clave incorporar en el análisis y su relación con algunas variables, que determinan la dificultad de promover economías lícitas. Es importante mencionar que el universo de datos estructurados que producen las instituciones del Estado no es siempre lo que un modelo multivariado geomático requiere, sin embargo, de acuerdo con el inventario de datos disponible, se ha generado el modelo y el consecuente índice.

El dato fundamental de este proceso es la hectárea de coca representada en el espacio, georreferenciada. El proceso metodológico pasa por caracterizar la coca en los PNN con el fin de determinar qué variables resultan explicativas del fenómeno y, a su vez, determinar los niveles de dificultad en la sustitución. Esta caracterización se ha realizado con base en tres elementos, que son clave en el desarrollo de la coca en parques:

1. En primer lugar, se ha determinado que una hectárea de coca en PNN goza de mayor dificultad para ser sustituida si se encuentra en un clúster de narcotráfico (Vilalta Perdomo, 2005, p. 326; Celemín, 2009, p. 3). Esta primera fase es clave en la medida que se entiende por clúster de narcotráfico aquellas zonas del país donde se concentra la actividad ilícita por la acumulación de al menos uno de los tres primeros eslabones de la economía ilícita: cultivo, cocina y cristalizadero. Los datos para definir los clústeres son los contenidos en las distintas sábanas que colecta y consolida el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y el Derecho. Como los datos están consolidados a escala municipal, el riesgo de concentración se visualiza también a escala municipal. El riesgo municipal de concentración para cada eslabón productivo se ha determinado con base en la siguiente distinción: municipio donde se han presentado alguno de los eslabones de forma permanente, oscilante o nunca, durante los últimos cinco años (2016-2020).
2. La segunda variable caracterizada corresponde a los acuerdos de uso, ocupación y tenencia (en adelante, UOT) que concluye el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales con los habitantes de estos. Tales acuerdos están georreferenciados por la institución guardiana de estas áreas especialmente protegidas. Se fundamentan en el derecho de las personas que habitan en estos espacios para vivir allí y explotar unas áreas concretas y con unas economías, siempre lícitas, determinadas. Como se puede observar, la UOT es el único dato con representación espacial con el que cuenta el Estado para identificar la ubicación de los pobladores de estas áreas. Esto es fundamental en la medida que saber dónde están las personas permite entender cómo pensar el potencial desarrollo alternativo.
3. Por último, la variable sobre la que gira todo el ejercicio es la hectárea de coca. Este dato proviene del censo de hectáreas de

coca que realiza anualmente el SIMCI. El dato tiene su representación espacial en las grillas de 1 km por 1 km, que se construye por medio de la medición satelital.

Es importante mencionar, que para las dos últimas variables se ha aplicado un proceso de caracterización similar en relación con tres tipos de variables. Estas resultan determinantes para comprender la facilidad o dificultad de la sustitución de la economía ilícita:

1. En primer lugar, variables de conectividad tanto con cabeceras municipales como con vías primarias, secundarias y terciarias. La conectividad, como se ha comprobado, es uno de los factores más determinantes para el éxito o fracaso del desarrollo alternativo (Zorro, 2005, 110 y ss.).
2. En segundo lugar, variables de convergencia con otras economías ilícitas. Con estos análisis se busca precisar, más allá de comprender la convergencia entre economías ilícitas, si cabe, la causal deforestación en los PNN afectados por coca. No solo es relevante si los habitantes de los PNN conviven en un ecosistema criminal simple o complejo, sino que es necesario comprender las relaciones entre la coca y la deforestación en el entorno concreto.

Además, en un escenario donde convergen varias economías ilícitas, existen mayores incentivos negativos para desmantelarlas. En la misma línea, los ecosistemas criminales complejos requieren una mayor generación de incentivos positivos para que los pobladores abandonen estas actividades. En este sentido, parece evidente que un elemento clave a considerar en el análisis podría ser la presencia de grupos armados organizados o grupos guerrilleros. Sin embargo, como no ha sido posible contar con uno considerado oficial por el Estado, no se ha incorporado al análisis. No obstante, se han utilizado los datos proporcionados por el Centro Integral de Control Operacional Rural (CICOR) de la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental en relación con los eventos de extracción ilícita de oro y abigeato. A falta de un dato que retrate la deforestación derivada de cualquiera sea su motor lícito o ilícito, también se utilizaron los datos de cobertura vegetal y los núcleos de deforestación que construye PNN anualmente.

3. Por último, en relación con las UOT, se analizó su georreferenciación en relación con el Índice de Pobreza Multidimensional. En este sentido, se ha superpuesto la capa de datos de las UOT en relación con el IPM para comprender qué niveles de necesidad existen y, con base en ello, determinar cómo esto incide en la sustitución de la economía ilícita.

De lo anterior, resultan un conjunto de niveles de afectación que permiten clasificar las UOT y las hectáreas de coca de forma tal que se construye el índice de dificultad de sustitución, a través del cual se asigna un peso específico a cada variable de acuerdo con distintos niveles de afectación. Lo que resulta, en última instancia, en unas sábanas de datos procesados que permiten determinar la afectación de forma estandarizada por cada una de las variables y sus relaciones, para sumar entre 0 y 1 el nivel de dificultad del proceso de sustitución.

3. ANÁLISIS

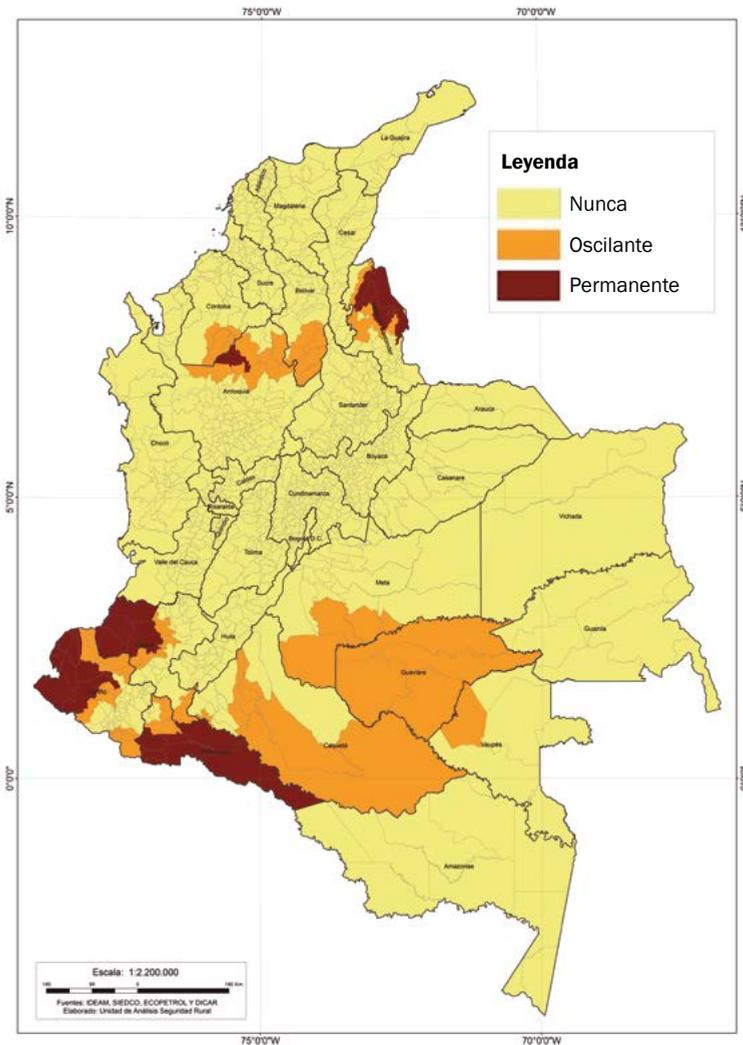
3.1. RIESGO DE CONCENTRACIÓN DE NARCOTRÁFICO

El primer elemento desarrollado en términos metodológicos consistió en comprender, de acuerdo con las tres variables esenciales, qué municipios de Colombia entrañan los riesgos de concentración del narcotráfico (Garre y Ramírez, 2023, p. 8 y ss.). Este índice de riesgo se construyó con base en tres variables representadas en el espacio y que informan los primeros eslabones de la economía ilícita del tráfico de cocaína. Basados en los datos del observatorio de drogas del Ministerio de Justicia, se tuvieron en cuenta los siguientes tres elementos:

1. La determinación de los clústeres de cultivos de uso ilícito de coca entre 2016 y 2020. Este cálculo resulta del análisis multitemporal del mapa de LISA (Indicador local de autocorrelación espacial, por sus siglas en inglés), el cual se construye a partir del índice de Moran de los municipios de Colombia, de acuerdo con el hecho de si han presentado en el periodo de tiempo seleccionado un área sembrada de coca permanente u oscilante, o si no han presentado cultivos.

De este análisis resulta el mapa de la figura 3, que representa especialmente los clústeres de cultivos de uso ilícito de coca.

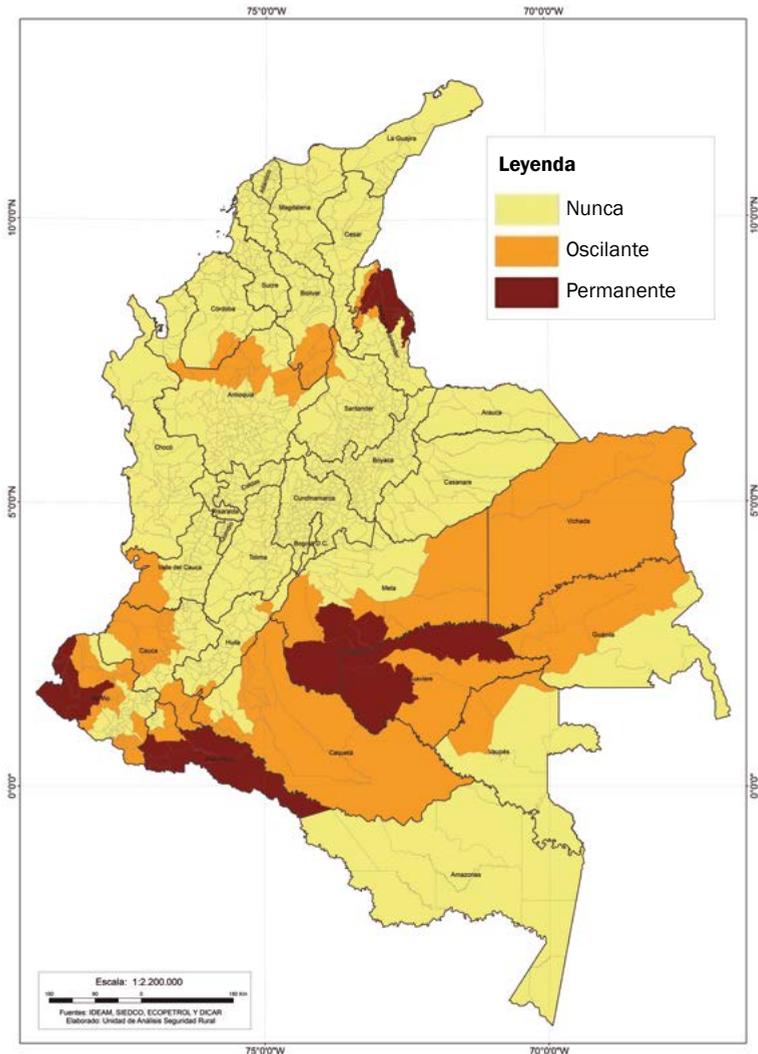
Figura 3. Clúster cultivo de coca (2016-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de ODC-Minjusticia (2016-2020).

2. El segundo mapa que se construyó (figura 4) corresponde al de los clústeres de cocinas de pasta base. De forma similar con los cultivos, se determinó que el nivel de concentración —y en consecuencia del clúster— está determinado por el hecho de haber contado entre 2016 y 2020 con presencia permanente, oscilante o inexistente de cocinas en los municipios de Colombia.

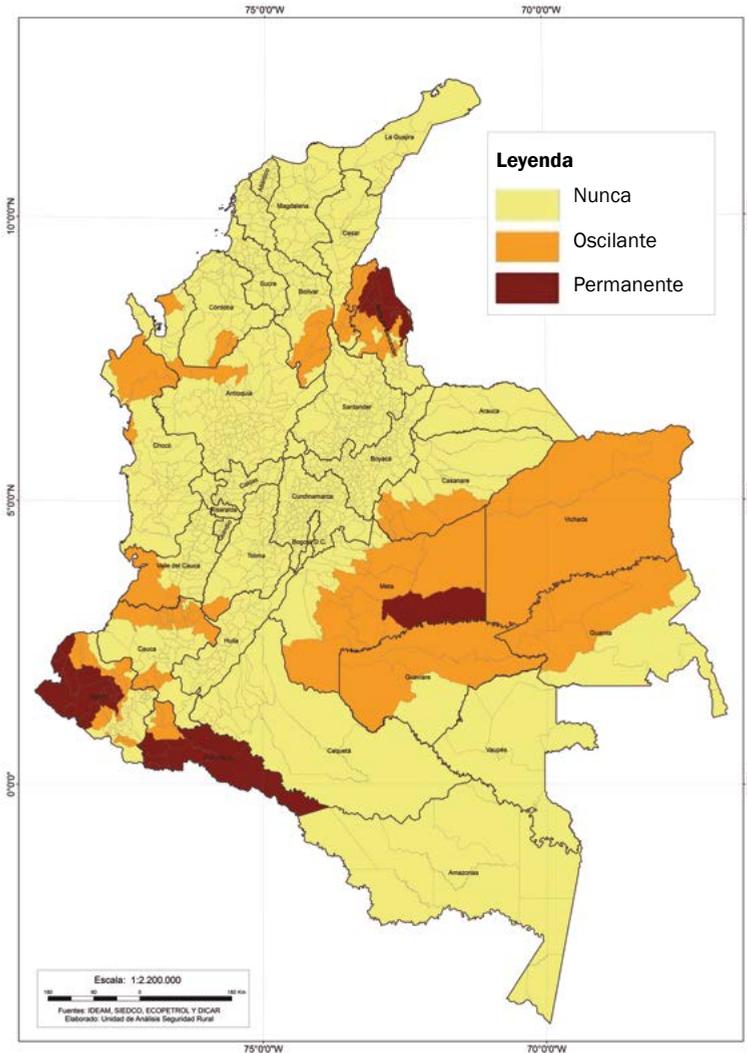
Figura 4. Clúster cocinas (2016-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos ODC-Minjusticia (2016-2020).

- Por último, la tercera variable tenida en cuenta es la presencia de los cristalizaderos de clorhidrato de cocaína. Así la figura 5 muestra los niveles de concentración de cristalizaderos en Colombia, teniendo en cuenta la detección permanente, oscilante o inexistente de estas infraestructuras dedicadas a producir la cocaína en el periodo comprendido entre 2016 y 2020.

Figura 5. Clúster cristalizaderos (2016-2020)



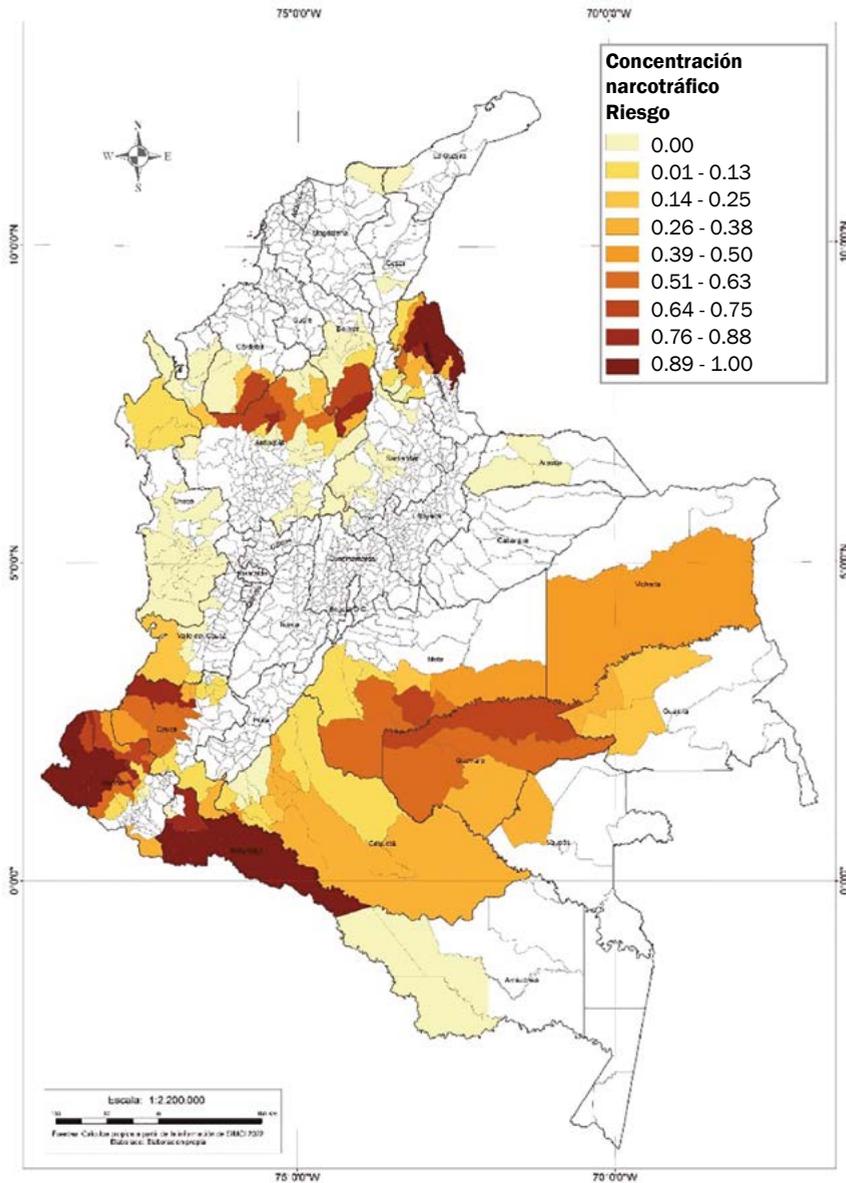
Fuente: elaboración propia a partir de datos ODC-Minjusticia (2016-2020).

Una vez obtenidos los tres mapas de clústeres, se realiza un último cálculo que deriva de la superposición de las tres capas analizadas. En este punto, se calcula el promedio del riesgo de concentración del narcotráfico, que varía de 0.00 a 1.00, teniendo en cuenta que los factores de cultivo, cocinas y cristalizaderos son variables determinantes para que un municipio presente riesgos de concentración de narcotráfico de clorhidrato de cocaína si cuenta con esos elementos. El resultado de ponderar las medias de las tres variables genera el mapa (figura 5), riesgo de concentración de narcotráfico (2016-2020).

Como se puede observar en las figuras 6 y 7, sobre esta caracterización del riesgo de narcotráfico se sobrepone la capa espacial de los PNN, lo cual permite determinar el riesgo de concentración narcotráfico que tienen cada una de las áreas protegidas objeto de escrutinio. La concentración de narcotráfico no es solo un elemento que permite ver los lugares donde los primeros eslabones de la cadena productiva se concentran, sino que, además, permite interpolar y extrapolar variables clave en el *negocio*, como por ejemplo la resiembra. Este es un factor clave en el proceso de sustitución de economías ilícitas. La evidencia demuestra que la toma de decisiones en las últimas décadas ha desconocido el factor circular que alberga la economía político-criminal del cultivo de coca (Garre, 2019, p. 10 y ss.).

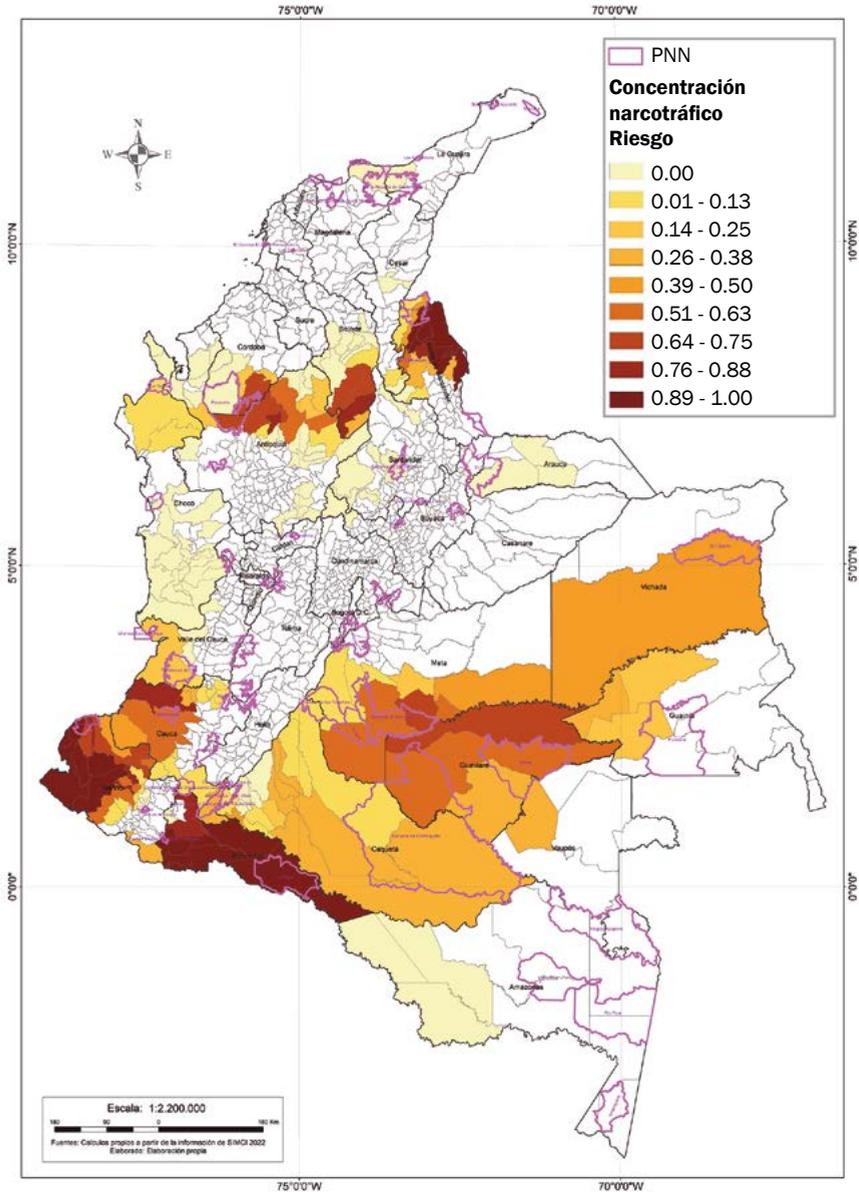
Las decisiones públicas que quieran atender este problema bajo la lógica de una intervención exitosa y, como ha manifestado el Gobierno de Colombia en clave de sustitución de ingresos, debe contemplar esta dinámica circular, con el fin de evitar caer de nuevo en la inocuidad de este tipo de políticas hasta la fecha. De ahí la importancia de construir modelos que permitan comprender no solo esta dinámica, sino ofrecer una gama de alternativas que, basados en la evidencia, permitan tomar mejores decisiones. Por último, hay que recordar que, de acuerdo con los lineamientos de la nueva política de drogas, el foco en el nodo cultivos se reubica en ofrecer alternativas a las personas en clave de seguridad humana. Esto implica, llevar a cabo acciones integrales orientadas a promover la seguridad rural en las regiones de los cultivos. Esto último remite de manera inexorable a una conciliación manifiesta entre la agenda holística del gobierno Biden y la nueva política de drogas de Gustavo Petro.

Figura 6. Riesgo de concentración de narcotráfico (2016-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos ODC-Minjusticia (2016-2020).

Figura 7. Riesgo de concentración de narcotráfico (2016-2020) con PNN



Fuente: elaboración propia a partir de datos ODC-Minjusticia (2016-2020).

3.1. CARACTERIZACIÓN DEL USO, OCUPACIÓN Y TENENCIA (UOT)

Parques Nacionales Naturales ha incorporado a su agenda de protección ambiental y construcción de paz los llamados *acuerdos por uso, ocupación y tenencia* (UOT). Según se indica en su sitio web, los UOT tienen las siguientes funciones y se relatan literalmente¹:

- “Promueven el desarrollo sostenible local y los medios de vida de las poblaciones que viven en las áreas social y ambientalmente sensibles, con el apoyo a la política nacional de crecimiento verde.
- Durante el último año, las acciones en este sentido estuvieron enfocadas en la implementación del acuerdo de paz, especialmente en los compromisos y retos relacionado con el punto uno sobre la ‘Reforma Rural Integral’.
- Se ha contribuido con la regularización y protección de los derechos de propiedad, con el uso adecuado de la tierra, el mejoramiento de la planificación y ordenamiento y la prevención de los conflictos que amenacen o limiten la producción de alimentos,
- Los acuerdos por Uso, Ocupación y Tenencia (UOT) buscan delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas, o las ocupan, alternativas equilibradas el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social. También, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva y regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, las áreas protegidas y sus zonas de influencia. Así mismo, contribuyen, en la práctica, con la disminución de conflictos socioambientales.
- Adicionalmente, el programa de sustitución de cultivos de uso ilícito se encuentra priorizado para la implementación de este punto”.

Ahondar en la comprensión de las dinámicas de los cultivos de uso ilícito de coca en PNN requiere procesar y caracterizar los acuerdos de uso, ocupación y tenencia del suelo en los parques.

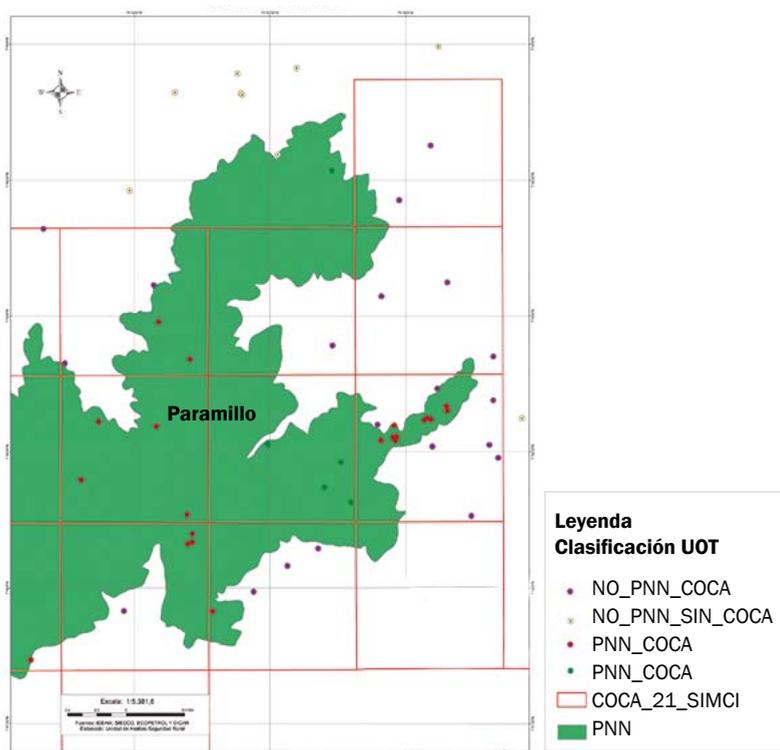
¹ Se puede consultar su información y mayores detalles en el el sitio web: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/desarrollo-local-sostenible/enfoques-de-trabajo/acuerdos-por-uso-ocupacion-y-tenencia/#:~:text=%2DLos%20acuerdos%20por%20Uso%2C%20Ocupaci%C3%B3n,municipios%20y%20la%20inversi%C3%B3n%20social>

En este sentido, se presenta a continuación una caracterización que incorpora las siguientes variables y datos:

1. Las grillas de un kilómetro cuadrado que indican la presencia de cultivos de coca.
2. Los puntos que remiten a la conclusión de un acuerdo de uso, ocupación y tenencia.
3. El parque nacional natural, esto es conocer si el universo de UOT y grillas que indican la coca están o no en los PNN.

El mapa de la figura 8 es un ejemplo de cómo estos datos se representan de forma espacial para su caracterización y la posterior determinación de las relaciones entre acuerdos de UOT, familias, así como el hecho de que estén o no en parques y el hecho de que estén en grillas que tengan coca o no.

Figura 8. Caracterización elemental de las UOT



Fuente: elaboración propia a partir de datos de PNN (serie de datos 2021).

De este ejercicio de caracterización resulta la siguiente tabla:

Tabla 4. Caracterización básica de las UOT

Clasificación	UOT	Familias	Área coca
NO PNN COCA	185	188	302
NO PNN SIN COCA	1662	1635	-
PNN COCA	895	905	1211
PNN SIN COCA	5959	5865	-
Total general	8701	8593	1513

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por PNN (serie de datos 2021).

Al cruzar la información de la tabla 4, encontramos las siguientes categorías de UOT:

1. **UOT que no están en PNN y tienen coca:** 185 UOT, que incluyen 188 familias y 302 hectáreas de coca en las mismas grillas donde se encuentran las UOT, pero no necesariamente están en el área de la UOT.
2. **UOT que no están en PNN y no tienen coca:** 1662 UOT, que incluyen 1635 familias.
3. **UOT que están en PNN con coca:** 895 UOT, con 905 familias y 1211 hectáreas de coca.
4. **UOT que están en PNN y no tienen coca:** 5959 UOT con 5865 familias.

Es evidente que existen posibilidades de que algunas UOT no tengan cultivos asociados en la grilla; sin embargo, es posible que haya cultivos fuera de la grilla donde se encuentra la UOT, los cuales podrían pertenecer a algunas de esas familias. De igual forma, es plausible que una UOT ubicada fuera de PNN tenga cultivos, pero debido a la falta de acceso a los polígonos, no se puede profundizar en el análisis. Sin duda, sería ideal contar con esa capa de datos para proporcionar un análisis con el objetivo de identificar tendencias que van más allá del área geográfica exclusiva de los PNN. Cabe

recordar que el crimen organizado y sus dinámicas no son circunscribibles en las divisiones administrativas que derivan del Estado. Por el contrario, la ordenación o división del territorio por parte de la criminalidad se determina mediante el control territorial ejercido por los brazos armados de las estructuras criminales.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, se procede a analizar las variables que resultan determinantes para comprender sus impactos en la sustitución de economías ilícitas. De esta manera se construye el índice de riesgo que permite priorizar la acción de sustitución.

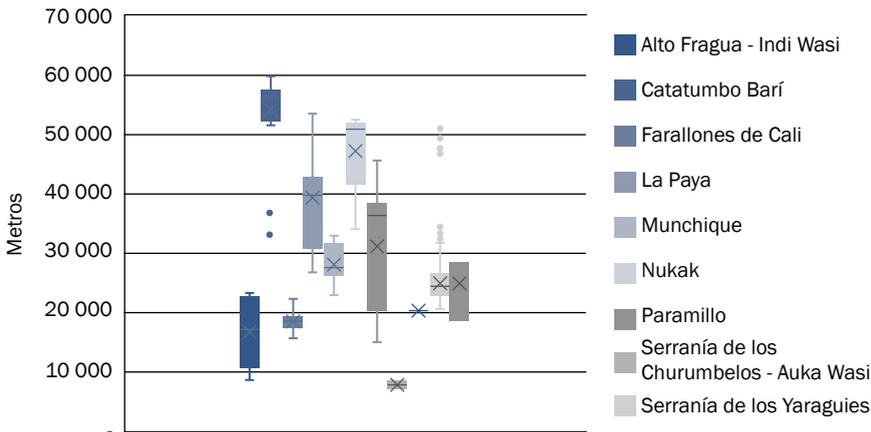
Los dos grandes grupos de variables que se determinaron para el análisis son: 1) las que se identifican con la distancia geográfica; y 2) las que se identifican con la eventual convergencia entre el fenómeno del cultivo y otras economías o fenómenos ilícitos. Esto no es casual, como tampoco lo es el análisis basado en la representación espacial de los datos. Como indica Skaperdas (2001, p. 180 y ss.), la aparición del crimen organizado se determina por cuatro variables: 1) la distancia geográfica; 2) la prohibición, lo que remite a la superposición y convergencia de las economías ilícitas; 3) los grandes cambios políticos; y 4) la distancia social y étnica. En el caso de la coca que se encuentra en los PNN, dos de estas variables resultan relevantes: la distancia geográfica y la distancia social y étnica. En este sentido, se analizaron los siguientes factores:

1. Conectividad de las UOT en PNN con las cabeceras municipales, es decir, la distancia euclidiana entre las UOT en los PNN con las cabeceras municipales. La figura 9 permite visualizar las distancias entre las UOT de cada PNN y las cabeceras municipales a las que pertenecen. De acuerdo con esta información, todas las UOT, salvo las de Serranía de los Churumbelos, se encuentran a más de 10 kilómetros de su respectiva cabecera municipal.

Esta es una de las grandes dificultades que se observa para la intervención en clave de sustitución de economías ilícitas. Esto es fundamental en la medida que los programas de desarrollo alternativo requieren acceso a mercados. Sin dudas, este es un elemento que debe observarse e invita a acudir a dos

alternativas: la generación de encadenamientos productivos microterritoriales y el desarrollo de economías productivas con valor agregado en origen.

Figura 9. Distancia euclidiana entre UOT y cabecera municipal

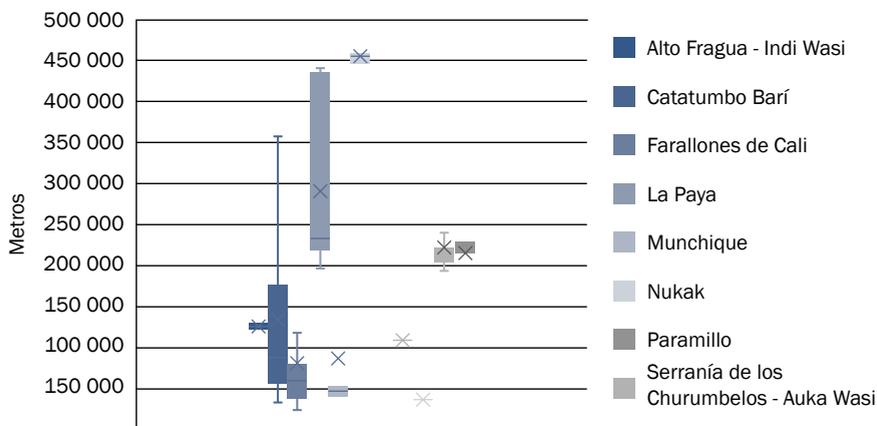


Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por PNN (serie de datos 2021).

2. Conectividad de las UOT en PNN con las vías principales o primarias, es decir, la distancia euclidiana entre las UOT de los parques y las vías primarias (figura 10). En concordancia con lo mencionado anteriormente, el acceso a los mercados se realiza por medio de infraestructura vial, por lo tanto, en línea con la variable anterior, se determina la distancia tanto con las vías primarias, como con las vías terciarias.

El panorama no resulta alentador, ya que las UOT se encuentran a más de 40 kilómetros de las vías primarias. Esto se traduce en un conjunto de retos logísticos que no presentan, al menos de entrada, perspectivas alentadoras para la intervención social y económica que se planea.

Figura 10. Distancia euclidiana entre UOT y vías primarias

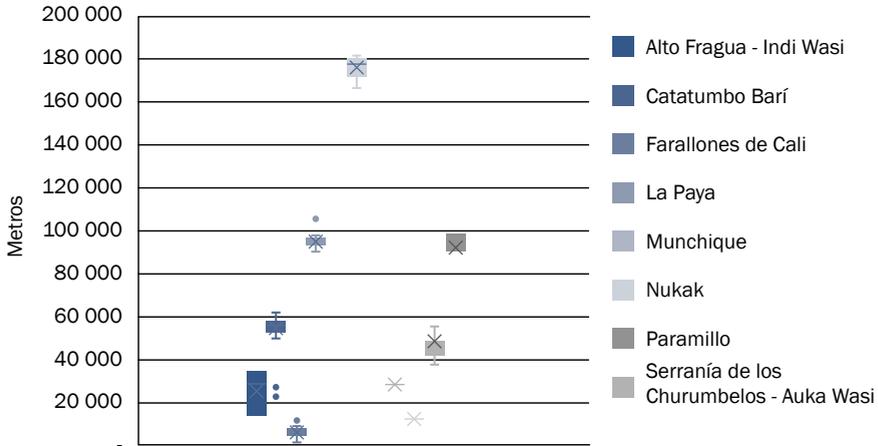


Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por PNN (serie de datos 2021).

3. Conectividad de las UOT en PNN con vías terciarias, es decir, la distancia euclidiana entre las UOT de los PNN y las vías terciarias (figura 11). El análisis de las distancias a las vías terciarias arroja un panorama algo más posibilista, ya que se identifica un gran número de UOT a distancias entre 3 y 20 kilómetros. De acuerdo con análisis anteriores, se ha podido demostrar que las distancias que ofrecen mayores posibilidades de éxito para el desarrollo alternativo oscilan entre 0 y 10 kilómetros de distancia a una vía². Sin embargo, para el caso particular y en línea con la conciliación de los elementos ambiental, económico y de reducción de la oferta, se pueden construir iniciativas de restauración ambiental y forestal.

² Durante 2019 y 2020, la Unidad de Análisis para la Seguridad Rural para apoyar a la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental desarrolló un documento de trabajo interno que revela, por medio de un estudio espacial de los procesos de sustitución voluntaria de cultivos de coca, que la variable más determinante para su éxito está asociada con el acceso a mercados, es decir, a vías. El 90% de los proyectos productivos ubicados a 5 km o menos de una vía fueron exitosos, y el porcentaje se reduce al 50% cuando la distancia se aumenta a 10 km.

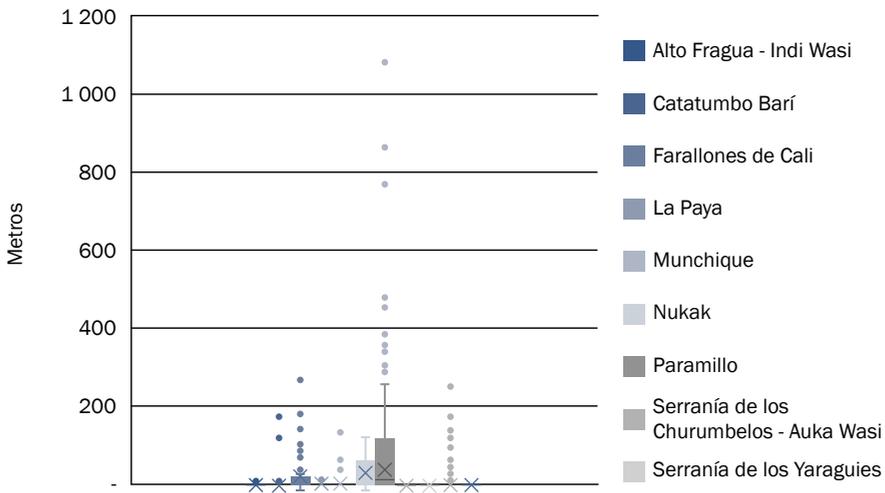
Figura 11. Distancia euclidiana entre UOT y vías terciarias



Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por PNN (serie de datos 2021).

- El cuarto elemento que se analizó corresponde a la distancia entre las UOT y las áreas deforestadas durante 2021. Para ello, se elaboró la figura 12.

Figura 12. Distancia euclidiana entre UOT y puntos de deforestación (2021)

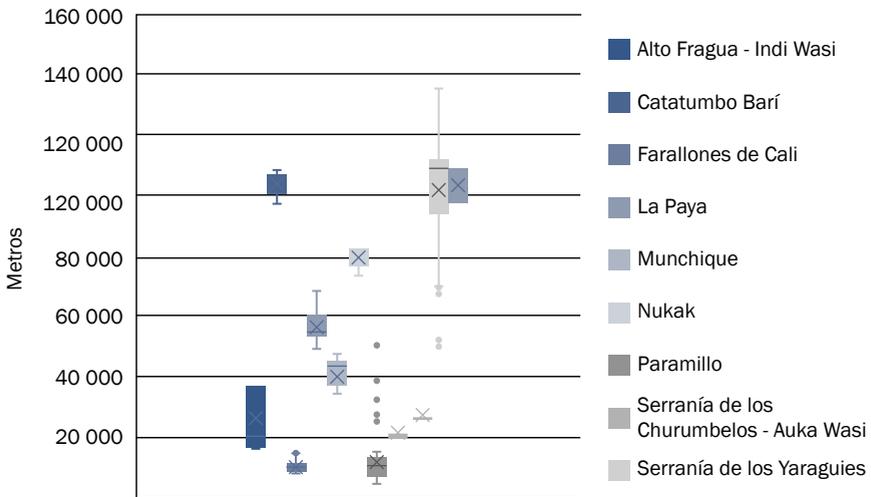


Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por PNN (serie de datos 2021).

En este sentido, los datos son reveladores: la totalidad de las UOT caracterizadas se encuentran a menos de un kilómetro de un núcleo de deforestación. En 2021, un porcentaje próximo al 90% de las UOT están a menos de 200 metros de puntos deforestados. Esto pone de relieve una relación directa entre los acuerdos de UOT y la deforestación. Así, los siguientes cruces de información se realizan con el ánimo de determinar si existe una relación entre esta deforestación y otras economías ilícitas:

- 4.1. Análisis del riesgo de deforestación asociada a extracción ilícita de oro. Para ello se superpusieron las capas de UOT y las explotaciones mineras ilícitas de oro en 2021. Como se observa en la figura 13, no es posible determinar una relación estadística y espacial entre estas dos variables. Esto se debe a que las distancias entre las UOT y explotaciones mineras ilícitas de oro oscilan entre los 10 y 100 kilómetros de distancia, sin una infraestructura vial que permita pensar que puede existir esa relación.

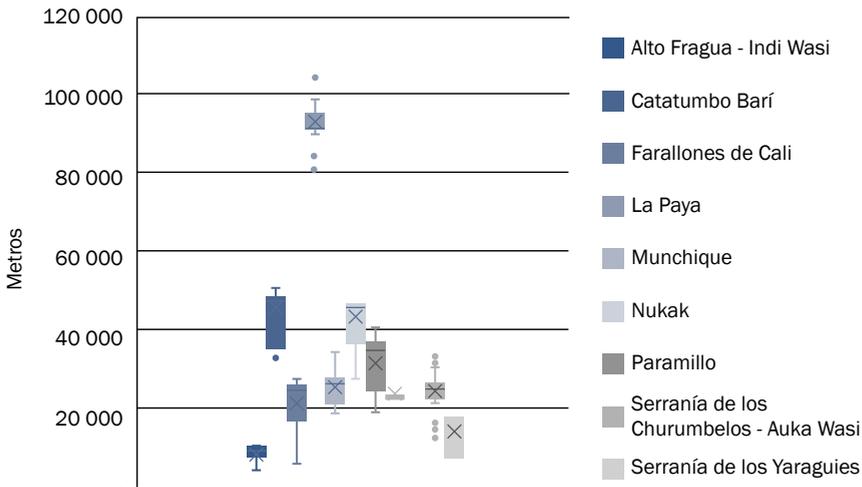
Figura 13. Distancia euclidiana entre UOT y explotaciones ilícitas de oro (2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por PNN y DICAR-PONAL (series de datos 2021).

4.2. Análisis de riesgo entre las UOT y las denuncias de abigeato, con el propósito de identificar posibles relaciones entre UOT, el robo de ganado y la deforestación asociada al acaparamiento de tierras (figura 14).

Figura 14. Distancia euclidiana entre UOT y denuncias de abigeato (2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por PNN y DICAR-PONAL (series de datos 2021).

De nuevo, se puede confirmar que no existe una relación espacial y estadísticamente relevante entre la deforestación de PNN y el delito de abigeato, lo que de forma tentativa permite descartar la asociación sistemática entre deforestación y el posible acaparamiento de tierras para destinación de pastos para ganadería extensiva.

4.3. Por último, se representaron las UOT de todo el territorio nacional y se cruzaron con la capa de clústeres de narcotráfico, con el fin de identificar qué UOT están ubicadas en los clústeres de narcotráfico identificados en la figura 15. En el análisis del riesgo de las UOT de estar ubicadas en entornos caracterizados como clúster de narcotráfico se realizó un escrutinio que permite identificar el número de UOT asociadas a cada uno de los niveles de riesgo para las variables que informan los clústeres de narcotráfico. Así,

en relación con el cultivo de coca, se identificaron 312 UOT fuera del clúster cultivos, frente a 342 en la categoría de oscilante y 240 en la categoría permanente.

Tabla 5. UOT frente a clúster cultivo de coca

Clasificación	UOT	Familias
Nunca	312	312
Oscilante	343	352
Permanente	240	241
Total general	895	905

Fuente: elaboración propia a partir del cruce de datos de Garre y Ramírez (2023) con datos de PNN (2021).

En términos de UOT que se encuentran en zonas de concentración de cocinas de pasta base, se comprobó que existen 303 UOT fuera de estas, mientras que 304 y 288 se encuentran en zonas caracterizadas como clúster oscilante o permanente de cocinas, respectivamente. La tabla 6 recoge esta información.

Tabla 6. UOT frente a clúster de cocinas

Clasificación	UOT	Familias
Nunca	303	303
Oscilante	304	312
Permanente	288	290
Total general	895	905

Fuente: elaboración propia a partir del cruce de datos de Garre y Ramírez (2023) con datos de PNN (2021).

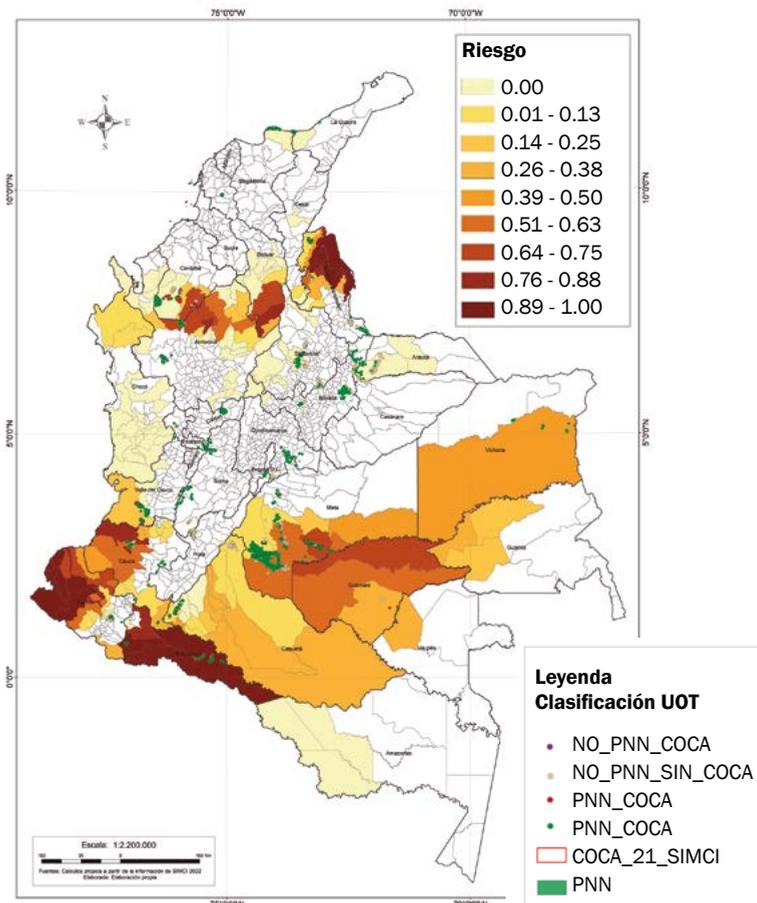
Por último, también se realizó el cruce de datos entre las UOT y su ubicación en clústeres de cristalizaderos de clorhidrato de cocaína. Como resultado de este ejercicio se concluyó que 400 UOT no están afectadas por esta problemática, mientras que 228 y 267 lo están de forma oscilante y permanente, respectivamente (tabla 7).

Tabla 7. UOT frente clúster cristalizadores

Clasificación	UOT	Familias
Nunca	400	400
Oscilante	228	236
Permanente	267	269
Total general	895	905

Fuente: elaboración propia a partir del cruce de datos de Garre y Ramírez (2023) con datos de PNN (2021).

Figura 15. UOT frente al riesgo de concentración de narcotráfico (2016-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de Garre y Ramírez (2023) y datos de PNN (2021).

Como resultado de todo lo anterior, se elaboró la tabla 8 que caracteriza las UOT y familias en los distintos niveles de riesgo de concentración de narcotráfico en una escala de 0.00 a 1.00. Este análisis permitió identificar que más de 400 UOT y familias están ubicadas geográficamente en espacios cuya afectación en términos de narcotráfico hace pensar en intervenciones sociales y productivas exitosas. De otro lado, el resto de UOT requerirá intervenciones que integren mayores esfuerzos con el propósito de impactar positivamente un mayor número de dimensiones de la seguridad humana. Volveremos sobre este asunto en el último epígrafe dedicado a identificar las posibles orientaciones de los esfuerzos de intervención estatal.

Tabla 8. UOT frente a riesgo de concentración de narcotráfico

Clasificación	UOT	Familias
0.00	279	279
0.13	27	27
0.25	7	7
0.38	7	7
0.50	99	108
0.63	130	130
0.75	294	293
1.00	52	54
Total general	895	905

Fuente: elaboración propia a partir de Garre y Ramírez (2023) y datos de PNN (2021).

La utilidad de este análisis radica en la definición estratégica de la pertenencia o no a niveles de riesgo de concentración de narcotráfico de las UOT de acuerdo con su ubicación en la geografía, que podrían, casi de manera automática, frustrar la intervención del Estado. En esta caracterización se incorpora de forma sistemática un mecanismo de priorización que, basado en la experiencia pasada, permite determinar probabilidades de éxito de una intervención orientada a la sustitución de ingresos. Estos hallazgos, junto con el análisis que se ofrece en el siguiente epígrafe, permitirá determinar la dificultad de sustitución. Con todo, esto perfilará las

posibilidades de generación de oportunidades económicas para las familias campesinas que se encuentran atrapadas en estos entornos, conciliando las necesidades de desarrollo rural, reducción de la oferta de drogas y la lucha contra los efectos del cambio climático.

3.2. CARACTERIZACIÓN GRILLAS QUE CONTIENEN CULTIVOS DE COCA EN PARQUES NACIONALES NATURALES

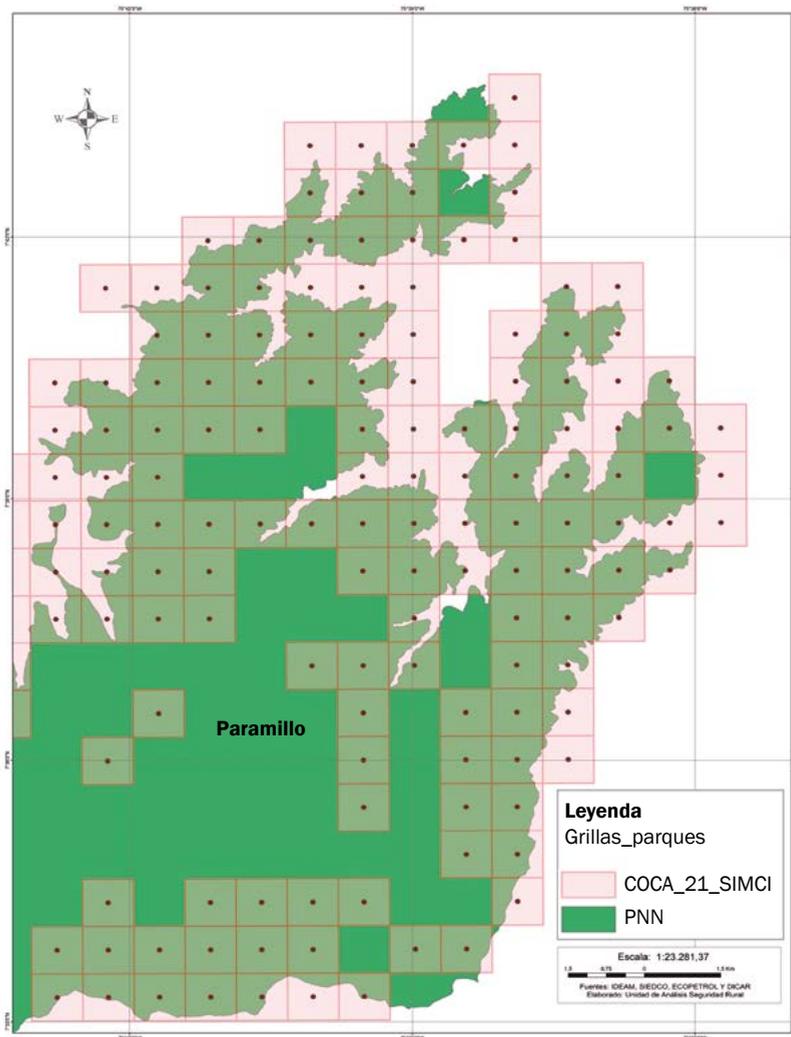
Una vez caracterizados los acuerdos y áreas de UOT, en este epígrafe se determinan las grillas (1000 metros por 1000 metros) que contienen cultivos de coca y se encuentran en Parques Nacionales Naturales. Como se observa en la figura 16, se puede apreciar que un gran número de las grillas en las que el programa SIMCI de UNODC indica la presencia o no de cultivos de uso ilícito abarcan poca área que se corresponde con el área de PNN. Por lo tanto, con el objetivo de mejorar la calidad de los datos, se ubicó un punto en el centro de cada grilla y se descartaron aquellas en las que su punto central no abarca área de PNN. Esto permite afinar la relación entre las áreas sembradas y los parques, ya que una grilla que abarca 100 hectáreas de territorio, en promedio, tiene entre 0.5 y 3 hectáreas de cultivo de uso ilícito.

Como resultado de este ejercicio también se elabora la tabla 9, la cual relaciona, discriminado los parques afectados por el fenómeno de la coca, las áreas de siembra, el área de UOT y el porcentaje de participación en esa relación entre ambas variables. Esto permite comprender qué porcentaje del área de coca eventualmente puede estar inmerso en áreas de UOT. Es interesante que el área sembrada de coca estimada tan solo difiere en 4 hectáreas del reporte realizado por SIMCI el 2021.

Según conversaciones mantenidas con Parques Nacionales Naturales, se estima que el área cultivada con coca en parques siempre guarda una relación de hasta tres veces más con la reportada por el SIMCI. Esto ocurre ya que la medición de este sistema se basa en una unidad de análisis, el año, que supera hasta por cuatro veces el ciclo de vida de la mata de coca. Esto nos obliga a observar un área probable de hasta el triple de la reportada oficialmente por el SIMCI, tal y como se presenta en la tabla 10. Lo anterior es relevante, ya que se debe observar en el proceso de caracterización que se ofrece a

continuación, donde se discrimina el número de hectáreas de coca totales reportadas por el SIMCI que se ven afectadas por estar en parques y estar ubicadas en zonas de la geografía colombiana que se corresponden con clúster de cultivos, cocinas y/o cristalizaderos.

Figura 16. Grillas que contienen cultivos de coca en PNN Paramillo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

Tabla 9. Parques, área en coca, área UOT y porcentaje de participación entre ambas variables

Parque	Área en coca	Área UOT	Participación
Alto Fragua - Indi Wasi	3	1	24%
Catatumbo Barí	1717	248	14%
Farallones de Cali	698	37	5%
La Paya	781	87	11%
Los Katíos	1	0	0%
Munchique	723	224	31%
Nukak	1242	18	1%
Paramillo	2111	494	23%
Sanquianga	194	0	0%
Serranía de Chiribiquete	19	0	0%
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi	6	4	67%
Serranía de los Yaraguies	1	1	100%
Sierra de la Macarena	1250	95	8%
Tinigua	7	2	35%
Total general	8753	1211	14%

Fuente: elaboración propia con los datos facilitados de PNN (series de datos 2021).

Tabla 10. Distribución de áreas de coca por parques afectados por el fenómeno

Parque	Área en coca	Área probable
Alto Fragua - Indi Wasi	3	9
Catatumbo Barí	1717	5151
Farallones de Cali	698	2094
La Paya	781	2343
Los Katíos	1	3
Munchique	723	2169
Nukak	1242	3726
Paramillo	2111	6333
Sanquianga	194	582
Serranía de Chiribiquete	19	57
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi	6	18
Serranía de los Yaraguies	1	3
Sierra de la Macarena	1250	3750
Tinigua	7	21
Total general	8753	26 259

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

La tabla 11 clasifica el número de hectáreas sembradas con coca que, discriminadas por parque, están ubicadas en los municipios que de acuerdo con el índice de clusterización de cultivos pertenecientes a las categorías de clúster permanente, oscilante o nunca en los últimos cinco años.

Tabla 11. Clasificación hectáreas de coca en PNN por clúster cultivo

PNN	Nunca	Oscilante	Permanente	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi	3			3
Catatumbo Barí	172	734	811	1717
Farallones de Cali	698			698
La Paya			781	781
Los Katíos	1			1
Munchique			723	723
Nukak		1242		1242
Paramillo	1707	50	354	2111
Sanquianga			194	194
Serranía de Chiribiquete		19		19
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi		6		6
Serranía de los Yariguíes	1			1
Sierra de la Macarena	0	1.250		1.250
Tinigua		7		7
Total general	2582	3307	2864	8753

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

Este análisis permite, de forma tentativa, identificar que 2582 hectáreas presentan un nivel de sustitución más sencillo que el resto. De igual forma, parques como Farallones de Cali o Paramillo, a pesar de contar con un área sembrada grande, pueden ser priorizados de acuerdo con la clasificación, ya que no presentan gravedad en términos de concentración. De otro lado, Nukak y Sierra de la Macarena son, sin duda, parques a los que hay que poner atención por su carácter oscilante en términos de concentración de cultivos. Esto invita a profundizar para comprender la tendencia. Por último, parques como Sanquianga, Munchique, Catatumbo

Barí y la Paya presenta la mayor criticidad. Esto junto con variables como la distancia a cabeceras o vías son las condiciones más críticas para la intervención que deben plantearse en ese tipo de entornos.

La tabla 12 recoge la misma información que la tabla 11, pero teniendo en cuenta el clúster cocinas. En concordancia con la anterior tabla, Sanquianga, Catatumbo Barí y la Paya presentan los estados más críticos. Por su parte, la Sierra de la Macarena y Nukak, si bien no estaban permanentemente en el clúster cultivos, sí lo están en el clúster cocinas. Farallones de Cali desplaza su tendencia en los cultivos hacia la clasificación oscilante y Paramillo mejora en tanto sus hectáreas con participación permanente en el clúster cultivos y se desplaza a la categoría oscilante en el caso del clúster cocinas.

Tabla 12. Clasificación de hectáreas de coca en PNN por clúster cocinas

PNN	Nunca	Oscilante	Permanente	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi	2	1		3
Catatumbo Barí	172	734	811	1717
Farallones de Cali	38	659		698
La Paya			781	781
Los Katíos	1			1
Munchique		723		723
Nukak		168	1074	1242
Paramillo	1757	279	75	2111
Sanquianga		35	159	194
Serranía de Chiribiquete			19	19
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi		6		6
Serranía de los Yariguíes	1			1
Sierra de la Macarena	0		1250	1250
Tinigua			7	7
Total general	1972	2605	4177	8753

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

En relación con el clúster cristalizaderos, la tabla 13 clasifica las hectáreas de coca en PNN bajo las mismas categorías empleadas en las dos tablas anteriores. Así, el clúster cocinas es el que presenta mayor criticidad, ya que de forma permanente 4177 hectáreas de coca se han ubicado en el mismo durante los últimos cinco años, el clúster cristalizaderos vuelve a concentrar tendencias similares a las del clúster cultivos.

En concordancia con las anteriores tablas, el clúster cristalizaderos presenta estados críticos en los parques Catatumbo Barí, la Paya, Senaquianga y la Sierra de la Macarena. Por su parte, Nukak mantiene su tendencia oscilante, así como también lo hace Farallones de Cali respecto del clúster cocinas. Finalmente, Paramillo y Munchique son los que no presentan casi participación de sus hectáreas de coca en el clúster cristalizaderos.

Tabla 13. Clasificación de hectáreas de coca en PNN por clúster cristalizaderos

PNN	Nunca	Oscilante	Permanente	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi	3			3
Catatumbo Barí		906	811	1717
Farallones de Cali	29	668		698
La Paya			781	781
Los Katíos	1			1
Munchique	723			723
Nukak	168	981	92	1242
Paramillo	1832	279		2111
Sanquianga		35	159	194
Serranía de Chiribiquete		19		19
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi	6			6
Serranía de los Yariguíes	1			1
Sierra de la Macarena		536	714	1250
Tinigua		7		7
Total general	2763	3432	2558	8753

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

Por último, de acuerdo con los niveles de riesgo clusterización de la economía del narcotráfico que agrega las tres variables anteriores, se elaboró la tabla 14. Esta agrupa, discriminada por parques, la clasificación de hectáreas de coca en parques de acuerdo con el riesgo de concentración de narcotráfico.

Tabla 14. Clasificación de hectáreas de coca en PNN por riesgo de concentración de narcotráfico

PNN	0	0.125	0.25	0.375	0.5	0.625	0.75	1	Total
Alto Fragua - Indi Wasi	2	1							3
Catatumbo Barí		172			734			811	1717
Farallones de Cali	29	9	659						698
La Paya								781	781
Los Katíos	1								1
Munchique						723			723
Nukak				168	981	92			1242
Paramillo	1707		50				354		2111
Sanquianga							35	159	194
Serranía de Chiribiquete						19			19
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi				6					6
Serranía de los Yariguíes	1								1
Sierra de la Macarena		0				536	714		1250
Tinigua						7			7
Total general	1740	182	709	174	734	2266	1196	1751	8753

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

La tabla 14 permite identificar que existen alrededor de 3600 hectáreas sembradas de coca que presentan niveles de concentración relativamente saludables para hacer una intervención.

Esto permite visualizar de manera más sencilla que parques como Catatumbo, la Paya, Munchique, Nukak, Paramillo, Sanquianga y Chiribiquete son los aquellos que presentan la mayor dificultad para la intervención del Estado. Cabe recordar que para los niveles de 0 a 0,5 en este índice, la tasa de resiembra es menor al 50%. Esto permite dibujar un escenario optimista, aunque, como veremos más adelante, hay que triangular esta variable con la de distancia geográfica de acceso a mercados. La ponderación entre ellas y el factor deforestación, nos determinará hasta 27 tipos de escenarios que se han agrupado en hasta siete categorías por temas prácticos, de cara a la intervención del Estado.

En concordancia con el análisis ofrecido en la categorización de las áreas de UOT, se busca comprender la relación espacial entre las hectáreas de coca en PNN y las hectáreas deforestadas en los mismos parques. La tabla 15 recoge la distancia entre los cultivos de coca y el área deforestada en PNN. Esto arrojó una tendencia similar a la observada en esta relación con las UOT. El 98% de las hectáreas de coca están a menos de dos kilómetros de los cultivos de coca, algo que rompe la tendencia a nivel nacional, donde tan solo el 13% de la coca a nivel nacional tiene relación con la deforestación. Si bien estos resultados son preocupantes en términos de costos ambientales, permite encontrar la relación causal entre ocupación, coca y deforestación en los PNN. En consecuencia, independientemente del carácter grave del problema, podemos afirmar que desplazar la economía de la coca de los parques tendría un efecto enormemente positivo en la reducción de la deforestación de estos activos ecosistémicos y ambientales. Además, el hecho de que no haya otras variables ilícitas que se puedan asociar al fenómeno, en el marco de la gravedad del problema, permite afirmar la problemática no goza de mayor complejidad. Esto para indicar que el contexto de PNN no es como el que ocurre en otros entornos del país, donde la convergencia de economías ilícitas genera retos mayores a la intervención del Estado.

Tabla 15. Clasificación de hectáreas de coca en PNN por distancia a área deforestada

PNN	<2 km	>5 km	2 a 5 km	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi	3			3
Catatumbo Barí	1714		4	1717
Farallones de Cali	698			698
La Paya	781			781
Los Katíos		1		1
Munchique	723			723
Nukak	1241	1		1242
Paramillo	2111			2111
Sanquianga	194			194
Serranía de Chiribiquete	19			19
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi	6			6
Serranía de los Yariguíes	1			1
Sierra de la Macarena	1250			1250
Tinigua	7			7
Total general	8747	2	4	8753

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

Las afirmaciones anteriores se refuerzan al analizar las distancias entre las hectáreas de coca en PNN con la explotación ilícita de recursos mineros y delito de abigeato. Como se observa en la tabla 16, la minería ilícita de oro está en más del 80% de las hectáreas de coca a más de 20 kilómetros, y en un 17% aproximadamente a más de 5 kilómetros. Esto permite confirmar la no convergencia entre estas economías ilícitas al menos de forma sustancial, retomando la idea que la deforestación en PNN deriva del uso de la tierra por parte de las familias que gozan de acuerdos de UOT, así como de la siembra de coca.

Tabla 16. Clasificación de hectáreas de coca en PNN por distancia a extracción ilícita de oro

PNN	<5 km	>20 km	5 a 20 km	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi		2	0	3
Catatumbo Barí		1717		1717
Farallones de Cali		414	283	698
La Paya		781		781
Los Katíos			1	1
Munchique		723		723
Nukak		1242		1242
Paramillo	191	745	1175	2111
Sanquianga		194		194
Serranía de Chiribiquete		19		19
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi		6		6
Serranía de los Yariguíes		1		1
Sierra de la Macarena		1250		1250
Tinigua		7		7
Total general	191	7102	1460	8753

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN(series de datos 2021).

Asimismo, la tabla 17 muestra que más del 96% de las hectáreas de coca están a más de 20 kilómetros de las denuncias de abigeato de los últimos años. Por esta razón se puede inferir que no existe, al menos de forma estadísticamente relevante, relación entre el acaparamiento de tierras para destinar a pastos en los PNN. Por el contrario, toma más fuerza la idea de que la coca y la deforestación se desempeñan como un tándem casi perfecto en los PNN.

Tabla 17. Clasificación de hectáreas de coca en PNN por distancia a abigeato

PNN	5 a 20 km	<5 km	>20 km	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi	3	0		3
Catatumbo Barí	1		1717	1717
Farallones de Cali	12		685	698
La Paya			781	781
Los Katíos			1	1
Munchique	9		715	723
Nukak			1242	1242
Paramillo	6		2105	2111
Sanquianga			194	194
Serranía de Chiribiquete			19	19
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi			6	6
Serranía de los Yariguíes			1	1
Sierra de la Macarena	80	2	1169	1250
Tinigua	5		2	7
Total general	115	2	8636	8753

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

Como se pudo constatar en relación con la caracterización de las UOT, la distancia geográfica es una de las variables que explican la aparición del crimen organizado. Por ello, a continuación, se ofrece el análisis de la situación de conectividad entre las hectáreas de coca en PNN con las cabeceras municipales y vías primarias y terciarias. La tabla 18 recoge las distancias entre las hectáreas de coca y las cabeceras municipales. La situación es crítica si se pone en el contexto del éxito de la sustitución de cultivos. La experiencia colombiana del desarrollo alternativo demuestra que intervenciones de índole productiva en exclusiva requieren de distancias menores a 5 kilómetros de vías para apalancar altas tasas de éxito. El 59.6%

de las hectáreas se ubican a distancias de entre 20 y 50 kilómetros de las cabeceras municipales, y un 35% a más de 50 kilómetros. Esto no debería de ser un problema si esas hectáreas estuvieran a distancias menores de 5 kilómetros de las vías que conducen a esos cascos urbanos.

Tabla 18. Clasificación de hectáreas de coca en PNN por distancia con cabeceras municipales

PNN	20 a 50 km	>50 km	<20 km	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi	0		2	3
Catatumbo Barí	1010	707	1	1717
Farallones de Cali	670		28	698
La Paya	270	511		781
Los Katíos			1	1
Munchique	723			723
Nukak	31	1211		1242
Paramillo	1601	414	96	2111
Sanquianga			194	194
Serranía de Chiribiquete	19			19
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi			6	6
Serranía de los Yariguíes			1	1
Sierra de la Macarena	909	295	46	1250
Tinigua	3	2	2	7
Total general	5235	3140	378	8753

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

La tabla 19, que recoge la distancia entre las hectáreas de coca sembradas en PNN y la conectividad con vías principales, remite de nuevo a escenarios poco prometedores. El 99% de la coca de PNN está a más de 20 kilómetros de estas vías.

Tabla 19. Clasificación de hectáreas de coca en PNN por distancia a vía principal

PNN	>20 km	5 a 20 km	<5 km	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi	3			3
Catatumbo Barí	1705	12		1717
Farallones de Cali	698			698
La Paya	781			781
Los Katíos	1			1
Munchique	723			723
Nukak	1242			1242
Paramillo	2111			2111
Sanquianga	194			194
Serranía de Chiribiquete	19			19
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi	6			6
Serranía de los Yariguíes	1			1
Sierra de la Macarena	1250			1250
Tinigua	7			7
Total general	8741	12	-	8753

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

En lo que respecta a la conectividad con vías terciarias, tal y como recoge la tabla 20, el escenario es algo mejor, en la medida que al menos 21% de las hectáreas de coca está a menos de 5 kilómetros de una vía terciaria, un 13% entre 5 y 20 kilómetros y el porcentaje restante a más de 20 kilómetros. Este asunto supone repensar si el programa de sustitución de ingresos debiera operarse con base en las hectáreas de coca o los acuerdos de UOT y las familias que los han concluido. A la luz de la caracterización de las UOT y las hectáreas de coca identificadas, pareciera que es más apropiado desarrollar los programas con base a las UOT; sin embargo, deberá de hacerse el análisis de optimización con base en la conectividad para el caso de cada parque.

Tabla 20. Clasificación de hectáreas de coca en PNN por distancia a vía terciaria

PNN	>20 km	5 a 20 km	<5 km	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi	1	2		3
Catatumbo Barí	1576	141		1717
Farallones de Cali	657	35	5	698
La Paya	781			781
Los Katíos	1			1
Munchique		332	391	723
Nukak	1242			1242
Paramillo	8	599	1.504	2111
Sanquianga	194			194
Serranía de Chiribiquete	19			19
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi	6			6
Serranía de los Yariguíes		1		1
Sierra de la Macarena	1196	54		1250
Tinigua	7			7
Total general	5689	1165	1900	8753

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

Por último, en la tabla 21 se recoge un cruce de variables interesante: la clasificación de la ubicación de las hectáreas de coca en PNN con el promedio del índice de pobreza multidimensional rural (IPM rural). Esto permite comprender los niveles de pobreza de las zonas donde se encuentra la coca. Se debe advertir, que para 2021³ la pobreza multidimensional en zonas rurales fue del 31% (Portafolio, 24 de abril 2022). Como se puede observar en la tabla, los niveles de pobreza multidimensional están muy por encima del promedio nacional. Claro está que hay dos variables que se tornan relevantes para su determinación: la soberanía alimentaria y la seguridad económica, que están vinculadas de forma intrínseca a la conectividad vial. Esto

³ Se puede consultar más información en el siguiente enlace: <https://www.portafolio.co/economia/en-vivo-pobreza-multidimensional-en-colombia-2021-564682>

destaca la necesidad, como veremos, de incorporar en la agenda de la sustitución de ingresos en entornos con alto impacto de economías ilícitas la construcción de las vías terciarias que requiere el país para materializar una agenda de seguridad basada en la reducción paulatina de la oferta de coca. De igual manera, también se debe considerar la redignificación y resignificación de la vida campesina en pro de la protección ambiental de los activos ecosistémicos y forestales estratégicos de Colombia.

Tabla 21. Hectáreas de coca en PNN por promedio IPM rural

PNN	Nunca	Oscilante	Permanente	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi	62			62
Catatumbo Barí	76	79	72	76
Farallones de Cali	57			57
La Paya			70	70
Los Katíos	69			69
Munchique			47	47
Nukak		62		62
Paramillo	74	67	67	72
Sanquianga			73	73
Serranía de Chiribiquete		61		61
Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi		45		45
Serranía de los Yariguíes	55			55
Sierra de la Macarena	47	57		57
Tinigua		73		73
Total general	72	61	67	66

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PNN (series de datos 2021).

4. RESULTADOS, ATLAS Y CONCLUSIONES

4.1. DIFICULTAD DE SUSTITUCIÓN DE RENTAS ILÍCITAS DE CULTIVOS DE COCA

Como resultado de las caracterizaciones realizadas en los tres epígrafes anteriores, se elaboró un índice que busca medir la dificultad de sustitución de las rentas ilícitas de cultivos de coca en PNN. Este índice resulta de ponderar los tres riesgos o deficiencias identificadas en la caracterización de los clústeres de narcotráfico, la caracterización de las UOT y las hectáreas de coca en PNN. Este ejercicio demuestra la posibilidad de sofisticar el análisis del fenómeno no solo desde una perspectiva securitista, sino como un fenómeno que integra múltiples dimensiones de la seguridad humana. Sin dudas, este tipo de enfoques debe ser adoptado por la Dirección Nacional de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito para conciliar los procesos de construcción de agendas territoriales de paz y la comprensión multidimensional del fenómeno, así como de los factores que se tornan claves para sustituir economías ilícitas por lícitas en lugar de cultivos de uso ilícito por cultivos lícitos.

Entre los resultados que arroja el análisis se puede identificar el número de hectáreas y sus niveles de dificultad de sustitución (tabla 22). En este sentido, el 16% (1475 ha) de las hectáreas goza de un nivel aceptable de dificultad para sustituir la economía ilícita. De otro lado, el 10% (885 ha) se encuentran en un nivel de dificultad medio entre 4 y 6. Por último, el 74% (6394 ha) presenta grandes dificultades para su contención, reducción y sustitución.

Esta aproximación, que puede extrapolarse a todas las hectáreas de coca del país, deberá ser capaz de incorporar aquellas variables que son determinantes para interpretar la dificultad de transformación del territorio. Un hallazgo de este ejercicio es mostrar de manera objetiva que el desarrollo alternativo no puede ser igual en todas partes, ni puede seguir implementándose bajo una lógica de caridad. Los resultados de la tabla 22 demuestran que los procesos de sustitución contrastan entre ellos, en la medida que unos requieren un proceso de transformación productiva y otros de transformación territorial.

Tabla 22. Relación de área de coca y su dificultad de sustitución

Dificultad de sustitución	Área en coca	Agregado
0	0	
1	0	
2	0	1475
3	1475	
4	10	
5	845	885
6	29	
7	1599	
8	2243	
9	806	6394
10	1746	
Total general	8753	8753

Fuente: elaboración propia de acuerdo con el índice construido.

Tabla 23. Relación de áreas de coca, dificultad de sustitución discriminadas por PNN

PNN	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total general
Alto Fragua - Indi Wasi						2		1				3
Catatumbo Barí						110	29	63	710		805	1717
Farallones de Cali				5		35		657				698
La Paya											781	781
Los Katíos				1								1
Munchique						391		332				723
Nukak					1			167	981	92		1242
Paramillo				1468	9	307		319		8		2111
Sanquianga										35	159	194
Serranía de Chiribiquete									19			19
Serranía de los Churumbelos								6				6
Auka Wasi												
Serranía de los Yariguíes						1						1

Tabla 23. Relación de áreas de coca, dificultad de sustitución discriminadas por PNN (continuación)

PNN	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total general
Sierra de la Macarena						0		54	526	670		1.250
Tinigua									7			7
Total general	-	-	-	1475	10	845	29	1599	2243	806	1746	8753

Fuente: elaboración propia de acuerdo con el índice construido.

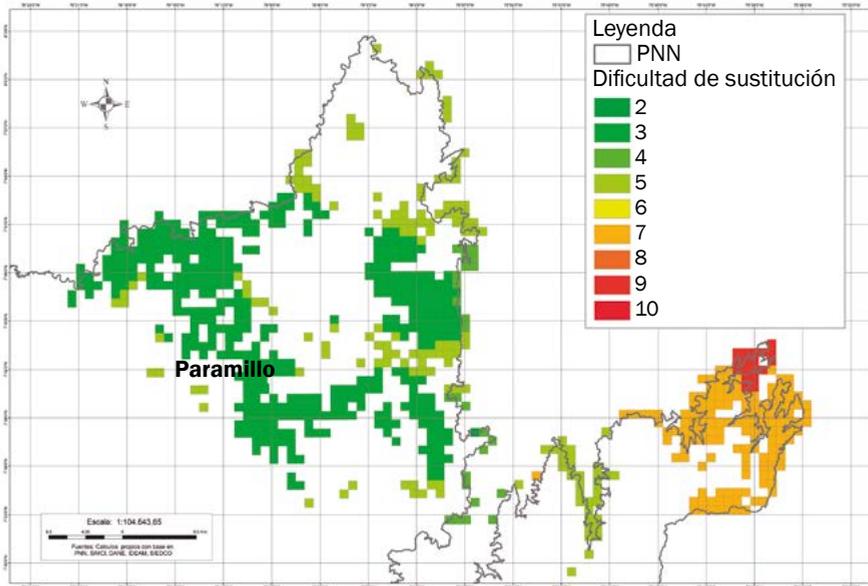
La tabla 23 recoge el número de hectáreas por nivel de dificultad, pero discriminada por parques. Esto permite empezar a definir qué y cómo iniciar a intervenir. Claramente, Paramillo goza de los niveles más idóneos para incoar una intervención de acuerdo con las siete líneas de trabajo que se proponen en el aparte final de este documento. Parques con muy poca presencia del cultivo deberían de desarrollar estrategias preventivas, como, por ejemplo, Alto Fragua, los Katíos, Serranía de los Yaragüies, Serranía de los Churumbelos y Tinigua. También es recomendable que el análisis que se desarrolla en este documento pueda contar con su extensión a las áreas circundantes de los parques. Esto podría dar cuenta de algunos fenómenos como las hectáreas aisladas que se identifican en los parques que se acaban de señalar.

De otro lado, Munchique y Catatumbo presentan algunos cientos de hectáreas en condiciones medias de dificultad para su intervención. Por último, los parques que mayor nivel de dificultad presentan para su abordaje son Catatumbo Barí, la Paya, Farallones de Cali, Nukak, Sierra de la Macarena y Sanquianga.

4.2. ATLAS ELABORADO POR LOS AUTORES

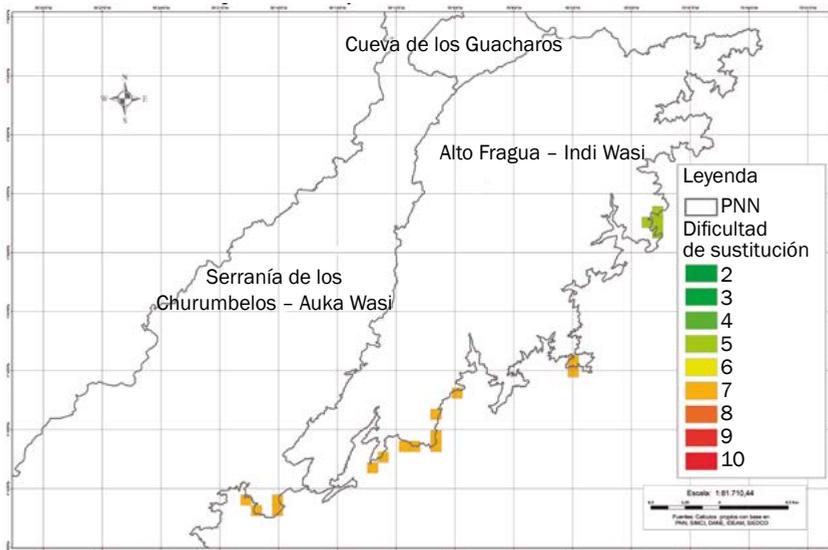
Por último, habida cuenta de las limitaciones de las ventanas de oportunidad de los decisores públicos y de la necesidad de simplificar las explicaciones, se elaboró el atlas que ubica espacialmente cada una de las hectáreas en los PNN, de acuerdo con la gama de colores con que se identifica su nivel de dificultad de intervención.

Figura 17. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural Paramillo



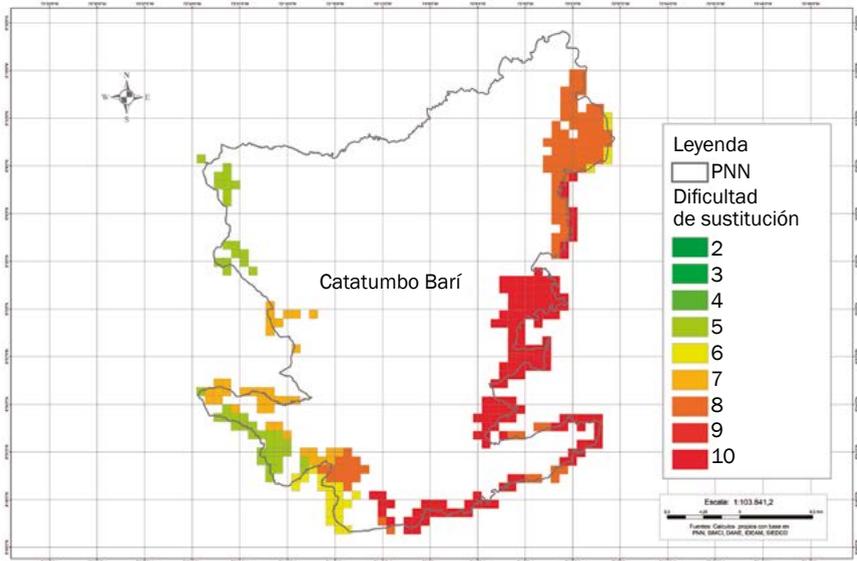
Fuente: elaboración propia.

Figura 18. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural Alto Fragua – Indi Wasi y Serranía de los Churumbelos – Auka Wasi



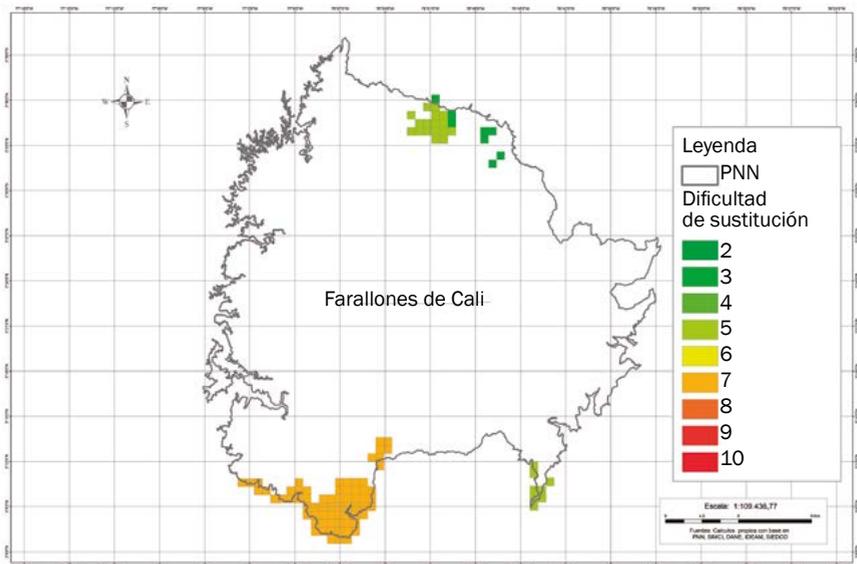
Fuente: elaboración propia.

Figura 19. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural Catatumbo Barí



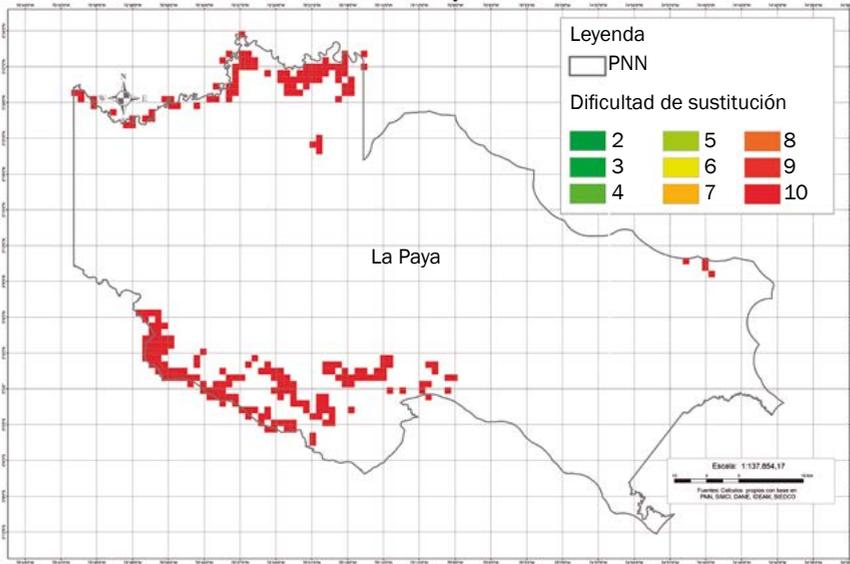
Fuente: elaboración propia.

Figura 20. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural Farallones de Cali



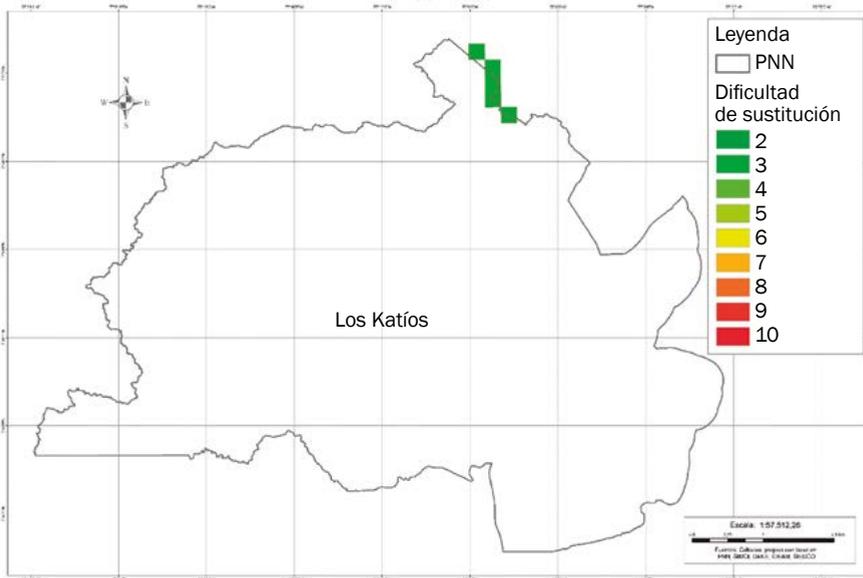
Fuente: elaboración propia.

Figura 21. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural la Paya



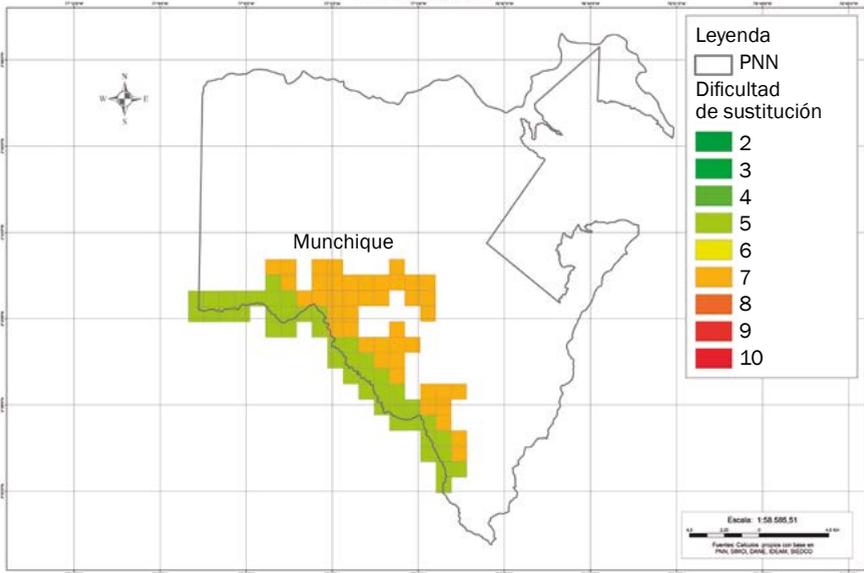
Fuente: elaboración propia.

Figura 22. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural los Katíos



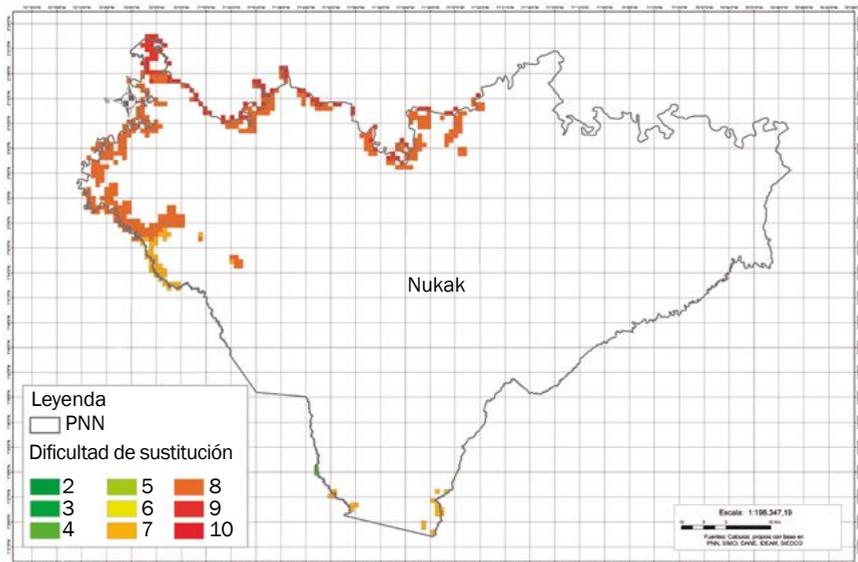
Fuente: elaboración propia.

Figura 23. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural Munchique



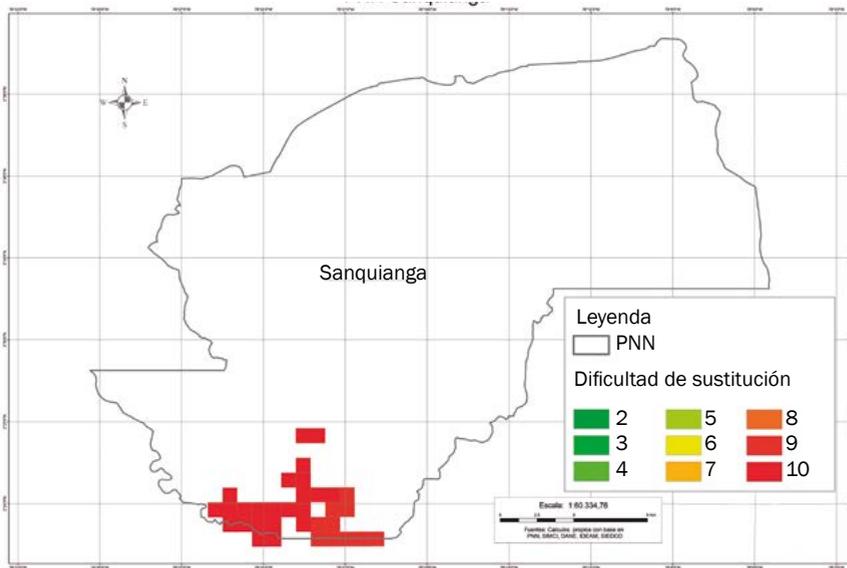
Fuente: elaboración propia.

Figura 24. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural Nukak



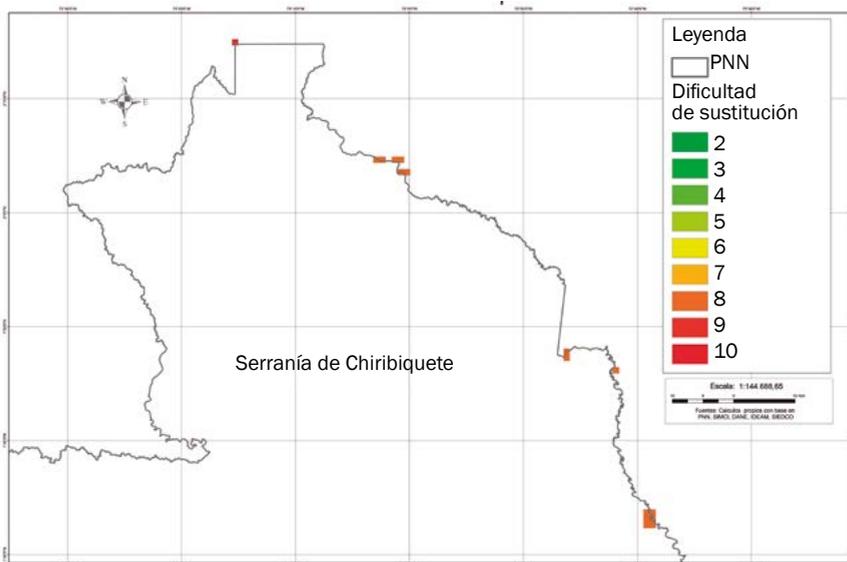
Fuente: elaboración propia.

Figura 25. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural Sanquianga



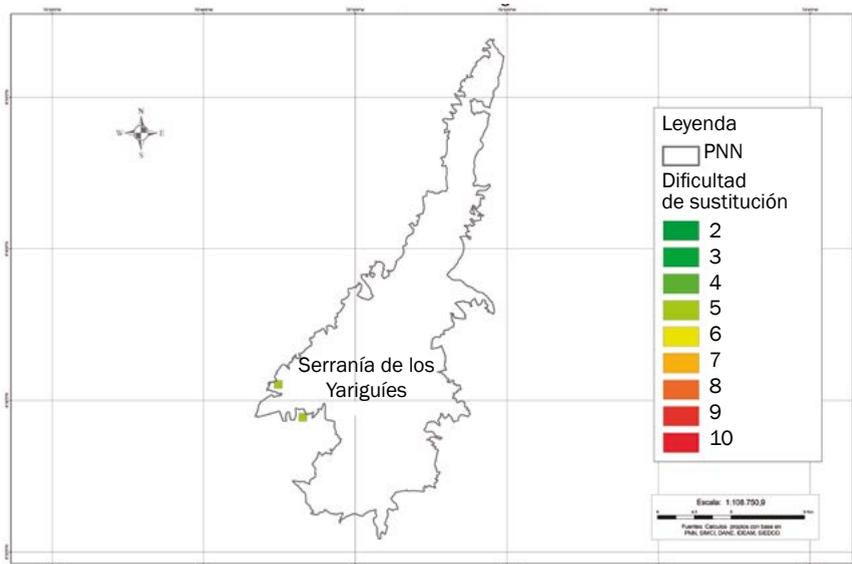
Fuente: elaboración propia.

Figura 26. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural Serranía del Chiribiquete



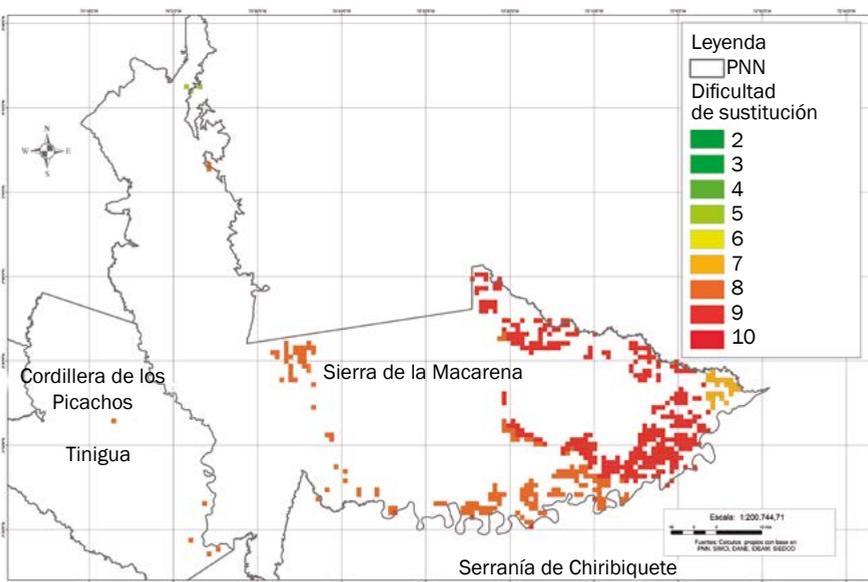
Fuente: elaboración propia.

Figura 27. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural Sierra de los Yariguíes



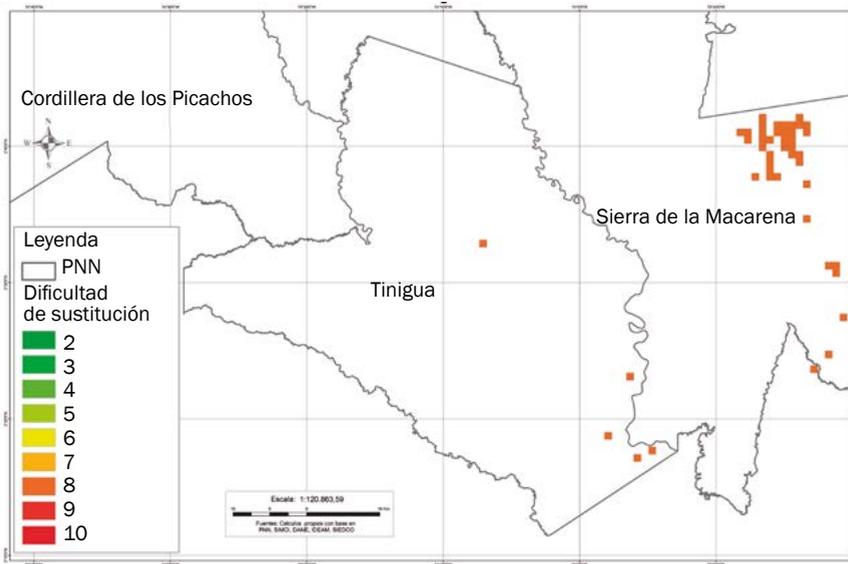
Fuente: elaboración propia.

Figura 28. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena



Fuente: elaboración propia.

Figura 29. Nivel de dificultad de intervención Parque Nacional de Tinigua



Fuente: elaboración propia.

4.3. CONCLUSIONES

Aplicar el índice de dificultad para la sustitución de la economía ilícita de la coca permitió la elaboración del atlas que se recoge en el epígrafe anterior. Basados en la caracterización de los UOT y las hectáreas de coca, se esgrime necesario realizar una propuesta programática que atienda las familias en las UOT, tanto en parques como en zonas de amortiguación de estos. Sin dudas, una de las conclusiones es la necesidad de abordar en clave metodológica similar el resto de las hectáreas de coca del país o el conjunto de núcleos activos de deforestación. De igual modo, la unidad de análisis PNN aísla geográficamente el escrutinio, por lo que tendría mayor valor entender las tendencias de los entornos de los PNN, como son los santuarios de fauna y flora y las zonas de reserva forestal. Hay que recordar que el 50% de la coca en Colombia se encuentra en zonas de protección ambiental (UNODC, 2021).

Asimismo, contar con series temporales permitiría comprender el factor espacial en el tiempo del problema y captar tendencias de desplazamiento del fenómeno. De igual forma, se puede confirmar

que, en los términos de Skaperdas (2001), la política económica del crimen organizado sigue gozando de vigencia en Colombia, pues una serie de análisis espacio temporal podría mostrar cómo la tendencia de los procesos de erradicación ha sido empujar a zonas más remotas los primeros eslabones de la cadena productiva del narcotráfico.

De otro lado, los enfoques de desarrollo alternativo no pueden seguir fundamentándose en una lógica de caridad, sino de calidad. Dejar atrás la lógica de supervivencia que se le ha impreso al desarrollo alternativo y apostar por una lógica de transformación territorial y desarrollo rural (Zorro, 2005, p. 107). Este tipo de procesos toma tintes distintos en los Parques, por razón de la especial protección que estas entidades ostentan. Por ello es clave que cualquier intervención que se produzca desde Parques Nacionales encaminada a reducir oferta y restaurar reservas forestales debe estar articulada con la Dirección de Sustitución que lidera el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos (PNIS).

Además, este ejercicio pone de manifiesto que existe una relación preocupante entre la política de drogas y la protección del ambiente. Esto debe conducir a más análisis que construyan las evidencias necesarias para enfrentar los problemas de seguridad de forma integral y no de la tradicional forma reactiva. Dicho lo anterior, el modelo construido nos permite priorizar el conjunto de hectáreas afectadas por el cultivo de coca de forma indirecta, atendiendo el desarrollo rural necesario de las comunidades que viven bajo los acuerdos de UOT en PNN y zonas colindantes.

Por último, el ejercicio estadístico y de representación espacial para la construcción del índice pone de manifiesto que existen formas de aproximarse al fenómeno de la coca integrando multiplicidad de dimensiones que impactan la seguridad humana de Colombia. Además, la traducción de los ejercicios analíticos y estadísticos en un mapa apela a procesos de comprensión casi inmediatos. Habida cuenta de los cortos lapsos que integran las ventanas de oportunidad de los decisores públicos, estas herramientas se tornan altamente persuasivas. Sin dudas se simplifica la comprensión del fenómeno. Se logra sintetizar visualmente la dimensión del impacto y la relación que tiene el cultivo de coca con y sobre los activos naturales estratégicos de la nación. La necesidad de desarrollar procesos

de desarrollo alternativo que trasciendan una simple sustitución por proyectos productivos. La integración de estos mapas en el mapa físico de la República permite advertir rápidamente que la protección del ambiente y, en especial, de la zona de reserva forestal amazónica requerirá de procesos de intervención estatal de alta complejidad.

REFERENCIAS

- Beltrán, I. y Garre, S. (2023). La tasa de resiembra de cultivos de coca: una propuesta metodológica para su cálculo con base en los datos oficiales del Ministerio de Justicia [documento pendiente de publicación]. *Revista Verba Iuris*, 51.
- Bernal, J. L., Garzón, J. C. y Riveros Gómez, C. (2020). *Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Por qué ha sido difícil avanzar y cuáles son las opciones. Notas estratégicas*, 17. Fundación Ideas para la Paz (FIP). <https://tinyurl.com/b5sdv347>
- Brombacher, D., Garzón, J. C. y Vélez, M. A. (2021). Introduction Special Issue: Environmental Impacts of Illicit Economies. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1), 1-9. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.107>
- Celemín, J. P. (2009). Autocorrelación espacial e indicadores locales de asociación espacial: Importancia, estructura y aplicación. *Revista Universitaria de Geografía*, 18(1), 11-31.
- Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), Acción Técnica Social, Elementa DD. HH., Dejusticia, Viso Mutop y Fundación Ideas para la Paz. (2022). *Memorando al Gobierno Nacional sobre la nueva política de drogas*. <https://tinyurl.com/52beru7v>
- Erasso, C. y Vélez, M. A. (2020). ¿Los cultivos de coca causan deforestación en Colombia? *Documento Temático-CESED*, 5, 1-14.
- Garre, S. y Ramírez, B. (2023). La tasa de resiembra de los cultivos de coca en la República de Colombia: un factor clave en la política criminal para la lucha contra el nodo cultivos del narcotráfico de cocaína [documento pendiente de publicación], *Revista de la Guardia Civil*.
- Garre, S. (2020). *La política de erradicación manual y forzosa del Gobierno Duque (2018-2022): una evaluación de la política pública a la luz de la dinámica de sistemas para el cumplimiento de la meta de reducción del 50 por ciento de los cultivos de uso ilícito. Research paper 5/2020*. Hanns Seidel Stiftung Oficina Colombia.
- Skaperdas, S. (2001). The political economy of organized crime: providing protection when the state does not. *Economics of Governance* 2001, 2, 173-202.
- Vilalta Perdomo, C. (2005). Como enseñar autocorrelacion espacial. *Economía, Sociedad y Territorio*, 18, 323-333.

- UNODC. (2017). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. <https://tinyurl.com/yx3d4nb3>
- UNODC. (2018). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. <https://tinyurl.com/4jdy57zh>
- UNODC. (2019). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. <https://tinyurl.com/ye2ytncf>
- UNODC. (2020). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. <https://tinyurl.com/mr39s2fz>
- UNODC. (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. <https://tinyurl.com/3m7j9y86>
- Zorro, C. (2005). Algunos desafíos del desarrollo alternativo en Colombia. *Pensamiento y cultura*, 8(1). <https://tinyurl.com/2vzjte3t>

Reflexiones sobre las políticas públicas medioambientales: el caso de la laguna de Suesca en Cundinamarca, Colombia

Reflections on environmental public policies: the case of the Suesca lake in Cundinamarca, Colombia

Miryam Edith Barón Colmenares*

Brayan Santiago Salcedo Perilla**

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 30 de mayo de 2023

Fecha de aceptación: 3 de julio de 2023

Para citar este artículo:

Barón Colmenares, M. E. y Salcedo Perilla, B. S. (2023). Reflexiones sobre las políticas públicas medioambientales: el caso de la laguna de Suesca en Cundinamarca, Colombia. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(10), 121-146. <https://doi.org/10.22490/26655489.6845>

RESUMEN

Una vez promulgada la Constitución Política de 1991, Colombia ha dado una especial protección al medio ambiente, creando una serie de mecanismos que puedan garantizar su integridad. Sin embargo, a pesar de la existencia de normativa y políticas públicas en dicha materia, se evidencia la priorización de un contenido sustancial y debilidades en su aplicación, como ocurre en el caso de la laguna

*Abogada, psicóloga, especialista en Derecho Administrativo, magíster en Docencia y candidata a doctora en Gerencia Pública y Política Social. Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG) y miembro del grupo de investigación Red de Estudios sociojurídicos comparados y políticas públicas (RESCYPP). Correo electrónico: miryam.baron@unimilitar.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8454-697X>

**Estudiante de noveno semestre de Derecho en la sede Campus Nueva Granada de la UMNG y miembro del semillero Gobierno y Desarrollo GOBDES de la misma universidad. Correo electrónico: est.brayan.salcedo@unimilitar.edu.co; ORCID: 0009-0009-9013-374X

de Suesca, que ha venido presentando un agotamiento progresivo en su cuerpo hídrico, llegando a un punto crítico en el año 2020, cuando redujo su volumen en un alto porcentaje. Desde allí surge el objetivo de la investigación, que es analizar las políticas públicas encaminadas a la protección de la laguna de Suesca y su aplicación en el municipio de Suesca, Cundinamarca. Para abordar esta investigación, se utilizó un enfoque cualitativo y se empleó el método de investigación jurídico-sistemático, el cual permite comprender de manera integral los fenómenos objeto de estudio. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas, cuyo análisis se centró en las medidas adoptadas desde la perspectiva de las políticas públicas encaminadas a la protección de la laguna de Suesca. Tales estrategias permitieron evidenciar que, por un lado, no se ha priorizado la prevención en materia de este recurso hídrico y se han implementado, principalmente, medidas de mitigación. Por otro lado, se observó que los espacios de participación que incluyen a la población afectada o interesada en la construcción de dichas políticas públicas aún son incipientes y demandan mayor atención y priorización.

Palabras clave: comunidad, medio ambiente, participación, políticas públicas, recursos hídricos.

ABSTRACT

Once the Political Constitution of 1991 was enacted, Colombia has given special protection to the environment, creating a series of mechanisms that can guarantee its integrity. However, despite the existence of regulations and public policies on this matter, it is evident the prioritization of a substantial content and weaknesses in its application, as in the case of the Suesca Lagoon, which has been presenting a progressive depletion in its water body, reaching a critical point in the year 2020, when it reduced its volume in a high percentage. From there arises the objective of the research, being to analyze the public policies aimed at the protection of the Suesca lagoon and its application in the municipality of Suesca Cundinamarca. To approach, this research a qualitative approach was used, and the legal-systematic research method was employed, which allows a comprehensive understanding of the phenomena under study in an integral way, together with the application

of semi-structured interviews, whose analysis, focused on the measures adopted from the perspective of public policies aimed at the protection of the Suesca lagoon. These strategies showed that, on the one hand, prevention has not been prioritized in terms of this water resource, giving way to mostly mitigation measures. On the other hand, the participation spaces that include the affected or interested population in the construction of such public policies are still incipient and demand greater attention and prioritization.

Keywords: community, environment, participation, public policies, water resources.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se centra en la situación de la laguna de Suesca, ubicada en el departamento de Cundinamarca, Colombia. Este cuerpo hídrico experimentó una reducción significativa a inicios de 2020, alcanzando niveles críticos, lo que requirió la implementación de mecanismos de protección y restauración. Por lo tanto, el análisis se relaciona con las problemáticas abordadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente en los objetivos seis (agua limpia y saneamiento) y once (ciudades y comunidades sostenibles). A partir de esto, se plantea la pregunta: ¿Cómo han impactado las políticas públicas adoptadas en materia medioambiental en el caso de Laguna de Suesca en Cundinamarca? Para responder a esta pregunta, se desarrolla una reflexión que vincula el marco normativo del nivel nacional e internacional en lo que respecta a la protección de los recursos hídricos, como parte del desarrollo sostenible y sus expresiones en términos de política pública.

A pesar de que existe un amplio conjunto de normativas, tanto a nivel nacional como internacional, que buscan lograr la protección medioambiental y ecosistémica, lo cierto es que no llegan a materializarse del todo. Cabe señalar que, si bien la situación de afectación a la laguna de Suesca ha despertado un interés creciente, en especial en los últimos años, y se han realizado estudios desde la perspectiva ambiental (Hormaza Niño, 2019), con enfoque en educación ambiental (Alvarado *et al.*, 2016) o con énfasis en elementos técnicos (Martínez Arévalo y Pinto Murgas, 2018),

no se han llevado a cabo trabajos académicos específicos desde la perspectiva de las políticas públicas, lo cual constituye un vacío de conocimiento al que se espera aportar.

Con el fin de abordar el tema elegido, se empleó una metodología de enfoque cualitativo, enmarcada en el paradigma hermenéutico-interpretativo. En una primera etapa se llevó a cabo la revisión documental utilizando el método sistemático (Giraldo Ángel, 2007). Además, se utilizó el estudio de caso como método que permite analizar un aspecto específico dentro de un fenómeno complejo (Vasilachis, 2019). Como técnicas de recolección de información, además de la revisión documental, se realizaron entrevistas semiestructuradas, aplicando el criterio de saturación postulado por Valles (2007).

El artículo se desarrolla en cuatro apartados principales. En primer lugar, se retoma el concepto de política pública y su tratamiento en el campo de políticas en el orden local, como contexto general del alcance del trabajo. En el segundo apartado se realiza una revisión del marco jurídico general, internacional y nacional, a partir del cual se adoptan las decisiones relacionadas con la protección de los recursos hídricos. A continuación, se analizan las políticas públicas nacionales y locales que tienen un impacto en el objeto de estudio. Por último, se lleva a cabo un análisis, desde la perspectiva de los involucrados, de la aplicación de las políticas públicas para la protección de la laguna de Suesca, esto a partir de la recolección de información documental y de entrevistas.

Los resultados obtenidos revelan las problemáticas que impactan este conflicto socioambiental, las cuales están relacionadas con las limitaciones en los planteamientos de las políticas públicas y su implementación. A la vez, las instituciones y autoridades ambientales intentan mitigar la situación principalmente a través de medidas de restauración, pero se presta menos atención a la prevención y conservación del cuerpo hídrico. Esto tiene consecuencias que repercuten en la preservación del medio ambiente e incluso en la calidad de vida de los habitantes de esta región de Cundinamarca.

2. METODOLOGÍA Y PAUTA DE ANÁLISIS

Para alcanzar estos objetivos, se utilizó una metodología de corte hermenéutico, enmarcada dentro del paradigma cualitativo de investigación. Se combinó la revisión documental de fuentes legales y doctrinales disponibles, las cuales fueron sometidas a un análisis utilizando el método sistemático (Giraldo Ángel, 2007). Este método considera el derecho como un sistema, y busca organizar la cuestión analizada de manera que los diferentes elementos que la componen puedan examinarse en el contexto de la totalidad de ese sistema.

Además de la revisión documental, se utilizó la entrevista semiestructurada como técnica de recolección de información, la cual se aplicó a actores sociales involucrados en la temática. Se siguió el criterio de saturación reseñado por Valles (2007), el cual establece que no se prioriza el criterio numérico de participantes, sino que se recopilan todos los datos necesarios para satisfacer las cuestiones planteadas, con la ventaja, además, de evitar la redundancia. En la presente investigación se realizaron un total de cinco entrevistas con enfoque cualitativo, usando como criterios de inclusión la heterogeneidad y la accesibilidad. Para garantizar tales criterios se entrevistaron a campesinos afectados, ciudadanos y funcionarios locales, quienes accedieron a participar siguiendo los protocolos de consentimiento informado.

La primera etapa consistió en analizar la normativa existente y los documentos contentivos de políticas públicas en materia de protección a los recursos hídricos. En el contexto de la investigación jurídica, es importante tener en cuenta que:

La aproximación al derecho como objeto de conocimiento debe orientarse [...] a la aprehensión del contenido significativo de los términos que integran cada una de las fuentes, y a la determinación del alcance de éstas de acuerdo con el fin para el que fueron expedidas. (Giraldo Ángel, 2007 p. 7)

Se escogió la perspectiva del método sistemático —tal como se describe en la literatura— gracias a su capacidad para realizar un análisis integral de la información. Esto facilita encuadrar la hipótesis de trabajo subyacente, la cual plantea que las políticas públicas

adoptadas y aplicadas por las autoridades gubernamentales no han sido conducentes para la protección de la laguna de Suesca. En lugar de abordar el problema desde su raíz, estas políticas se han centrado en mitigar los impactos causados por la afectación.

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, SUS GENERALIDADES Y SU ENFOQUE EN NIVELES ESPECÍFICOS

El filósofo del derecho Ronald Dworkin (1977) sostiene que

[...] cuando los juristas razonan o discuten sobre derechos y obligaciones jurídicas, especialmente en aquellos casos difíciles en que nuestros problemas con tales conceptos parecen agudizarse más, echan mano de estándares que no funcionan como normas, sino que operan de manera diferente, como principios directrices políticas y otros tipos de pautas. (p. 72)

Precisamente, en el caso objeto de estudio se despliega un abanico de ámbitos a los que las entidades administrativas responden para abordar las problemáticas presentes. Esto implica que no solo se basarían en normas que hacen parte del ordenamiento jurídico, sino que se deben soportar también en los amplios principios que rigen los campos de acción en materia ambiental, así como en las directrices políticas que se derivan de ellos. En este escenario, las políticas públicas pueden situarse como diseños generales que orientan el curso de acción estatal ante necesidades específicas.

Para iniciar, definir Política pública no es una tarea fácil, entre otras cosas porque el estudio de las políticas públicas apenas se ha desarrollado en las últimas décadas. Se atribuye al sociólogo Harold Laswell (1902-1978) el impulso del estudio de las políticas públicas con su obra divulgada a mediados del siglo XX, con el objetivo de lograr mejores decisiones por parte del gobierno. Esta centralidad en el estudio de los elementos que confluyen en la toma de decisiones públicas abrió el camino para esta nueva disciplina, en la que la definición misma de política pública ha sido abordada desde diversas perspectivas. Hernández (1999) realizó una amplia recopilación de las comprensiones existentes sobre este tema, que vale la pena traer a colación:

En los orígenes de esta disciplina Lasswell la define como “el conjunto de disciplinas que conciernen a la explicación de la producción de las políticas públicas, y la obtención de la información relevante relativa a dichas políticas”. [...] Anderson ofrece una visión igualmente genérica: “Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne”. La definición de Jenkins es más concreta pero susceptible de caer en imprecisiones: “Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica”. (p. 82)

André-Noel Roth ha señalado que se estaría ante una política pública cuando “instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio” (Roth Deubel, 2018, p. 37). Ahora, en el contexto colombiano, podrían aportarse otras definiciones:

Alejo Vargas establece que la política pública es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (Vargas, 2007, p. 85). Jorge Iván Cuervo señala al referirse a las políticas públicas que son “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (Cuervo, 2008, p. 79). (Arroyave, 2012, p. 86)

Si bien es cierto que una de las características que definen a las políticas públicas es que su definición recae en la competencia del Estado, esto no es una tarea que se adelante de manera separada o autónoma por una estructura despersonalizada. Por el contrario, se trata de un espacio y un momento en el que las personas reunidas, como conglomerado social en un territorio, participan en decisiones que, a la postre, les afectarán. Además, el sentido de un Estado democrático se fundamenta en la participación que la ciudadanía pueda tener en la formulación, gestión y control de las políticas públicas. La participación de los actores resulta relevante, y en este punto es necesario retomar lo postulado por Müller, quien señala

que los agentes de una organización no son individuos pasivos, sino que, por el contrario, su lugar en la organización se define a través de su acción (Müller, 2002). Asimismo, la participación, como característica de las políticas públicas, resulta coherente con los postulados de gobernanza moderna en los estados, que la incluyen como uno de los pilares que genera transparencia y confianza hacia la ciudadanía (Barón *et al.*, 2021).

Ahora bien, de entrada, se debe señalar que el propósito de este trabajo no es realizar un análisis exhaustivo de políticas públicas en términos de revisar su enfoque, entendiendo esto como “realizar un proceso riguroso de análisis en las tres etapas del ciclo de vida de políticas públicas: diseño, implementación y evaluación” (Franco Corzo, 2017, p. 95). Tampoco se pretende realizar un análisis de política, el cual además debe diferenciarse de su evaluación, en los siguientes términos:

[...] mientras que la evaluación de políticas valora los efectos en forma retrospectiva, el análisis de política conjetura cuáles podrían ser los efectos de una política antes de que ésta se ponga en operación y busca informar sobre las decisiones que todavía están por tomarse. (Salcedo Aquino, 2011, p. 24)

Se trata más bien de proponer elementos de reflexión sobre una política pública en específico y su aplicación a un caso en el contexto nacional.

Retomando el punto anterior, en Colombia el análisis de las políticas públicas es una disciplina reciente y en evolución, que está reconocida como una temática de importancia estratégica que capta la atención de gran parte del sector público y, cada vez más, del sector privado. Es preciso reconocer que, si bien una política pública puede enfocarse en abordar una situación que afecta de manera preponderante un aspecto de la vida social o a una población específica, su definición y curso de acción implicarán diversos componentes centrados en la problemática por solucionar. La definición del problema será el núcleo central que determinará su inclusión en la agenda pública (Smith, 2013).

Bajo esta perspectiva, se han generado clasificaciones que facilitan la comprensión de las políticas públicas. Una de las clasificaciones más destacadas es la tipología de Lowi (citado en Aguilar, 1992), que diferencia entre a) Políticas regulativas o reglamentarias, que buscan regular o controlar las actividades; b) Políticas distributivas, que establecen autorizaciones o privilegios; c) Políticas redistributivas, que otorgan acceso a ventajas para clases o grupos; y d) Políticas constitutivas o constituyentes, que varían las reglas de organización del poder.

En el contexto de esta propuesta, es importante tener en cuenta que se realiza el rastreo de la política pública desde una perspectiva normativa —de manera independiente a la clasificación mencionada— y no se pretende identificar la revisión aquí abordada con una clasificación regulatoria. Esto por cuanto, en una primera instancia, la reflexión se fundamenta en las normativas nacionales e internacionales. Sin embargo, tal análisis se soporta en que una de las vías a través de las cuales se puede realizar el acercamiento al contenido de una política pública es el análisis normativo (Cochran y Malone, 2010).

Así, la reflexión que aquí se propone incluye la revisión de políticas públicas trazadas desde el nivel más amplio —instrumentos internacionales— hasta la aplicación en el nivel territorial local, subrayando que en este nivel

[...] las políticas públicas se asocian al ejercicio del poder por parte de las autoridades públicas. Son ejecutadas por las decisiones o acciones tomadas y por los diferentes actores que integran el municipio, con finalidad de resolver un problema de competencia local. (Manrique, 2016, p. 78)

De acuerdo con lo anterior, la interrelación de estas instancias también resulta de interés.

No puede dejarse de lado que las políticas públicas pueden organizarse según el espacio geográfico al que se dirigen, clasificándolas en políticas públicas internacionales, nacionales y locales. En este caso, se analizan los diversos niveles en relación con la política de protección ambiental. En algunos países la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas tiene una regulación específica, lo que contribuye a su organización. Sin embargo, aunque

no exista tal marco regulatorio, en general, la adopción de políticas públicas se expresará a través normativas, como se ampliará más adelante en el caso de interés.

Asimismo, dado que una de las finalidades de las políticas públicas es el respeto y promoción de los derechos de los ciudadanos, la participación ciudadana resulta imbricada necesariamente. En este sentido, se considera que la participación ciudadana “debe convertirse en una práctica colectiva capaz de transformar la democracia produciendo cambios en las asimetrías de la representación política y social mediante mecanismos de deliberación” (Vanegas Toro, 2017, p. 198).

Finalmente, en lo que respecta a la política ambiental, se deben reconocer las críticas principales. Algunas voces han destacado la carencia de políticas lo suficientemente contundentes ante una problemática global y con múltiples aristas por abordar (Sternery y Coria, 2012). Esto sin desconocer los crecientes esfuerzos de orden nacional y supranacional que vienen consolidando la preocupación y priorización de lo asuntos ambientales en pro de un desarrollo sostenible. Por otra parte, existe una preocupación por el enfoque excesivo en el aspecto económico y se ha planteado la necesidad de adoptar enfoques más integrales que permitan comprender las interrelaciones presentes en los fenómenos ambientales en los territorios (Duquino-Rojas, 2018). Reconocer estas realidades en la política ambiental general facilita la inmersión en las políticas específicas que se abordarán a continuación.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN A LOS RECURSOS HÍDRICOS Y SU MARCO NORMATIVO

El esfuerzo internacional para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también se refleja en Colombia, donde existe una relación cercana entre las políticas públicas y los ODS. Los planes de desarrollo nacional de los últimos cuatrienios contemplan objetivos y metas estratégicas que apuntan a tales compromisos. En este caso particular, atendiendo la clasificación por ejes que puede hacerse de los ODS, que abarcan personas, planeta, prosperidad, paz y asociación (citado en Manrique, 2016), se enfatiza en los objetivos que guardan relación o están dirigidos

de manera especial a la protección del planeta. Específicamente, se destacan los objetivos seis (agua limpia y saneamiento) y once (ciudades y comunidades sostenibles), los cuales tienen incidencia directa en los objetivos trece (acción por el clima), quince (vida de ecosistemas terrestres), catorce (vida submarina) y, a la postre, en el objetivo dieciséis (paz, justicia e instituciones sólidas).

Es necesario hacer referencia a los ODS (Organización de las Naciones Unidas, 2015) como una directriz internacional que convoca esfuerzos comunes para proteger, en este caso, los recursos hídricos. En 2015 surgió la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un esfuerzo consolidado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la humanidad haciendo frente a problemáticas que abarcan desde la pobreza hasta el cambio climático. Esta Agenda está conformada por 17 objetivos, de los cuales, como se mencionó, deben subrayarse dos por su relación directa con la problemática de la laguna de Suesca. El objetivo número seis se vincula de manera directa con la problemática analizada, ya que corresponde al agua limpia y al saneamiento, lo cual implica la protección y conservación del recurso hídrico. Colombia, como Estado miembro de la ONU, mantiene acciones para dar cumplimiento a dicho objetivo, las cuales están dirigidas a la protección de varios cuerpos hídricos como mares, ríos, lagos, lagunas, entre otros.

Además, el objetivo número once de la Agenda es uno de los más importantes en relación con la problemática estudiada, ya que este hace referencia a las ciudades y comunidades sostenibles. En el caso de la laguna de Suesca, las problemáticas no se circunscriben solo a una pérdida de caudal, sino que impactan aspectos como la productividad económica, las barreras agrícolas e, incluso, el turismo —como se expondrá más adelante—, por lo que su cuidado y conservación resulta tan relevante.

Es importante destacar que el objetivo número quince busca “gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad” (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Este objetivo se relaciona con el caso de la laguna de Suesca en los últimos años, ya que, como se expondrá en los resultados de la investigación, una de las problemáticas que afectan a este

cuerpo hídrico es el mal uso de tierras expuestas debido al retiro de las aguas, lo que ha resultado en la degradación del ecosistema, derivando así en un panorama desértico, como se evidencia en los registros fotográficos tomados en dicha laguna (El Espectador, 2021).

Sobre este ODS, conviene señalar la existencia de la Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación en Particular en África (Observatorio del Principio 10, 2023), cuya finalidad es identificar y monitorear los territorios que poseen zonas áridas, semiáridas, subhúmedas y secas, o que se encuentren en transición a serlo, pues allí es donde se encuentran algunos de los ecosistemas más vulnerables. El Estado colombiano ratificó este convenio el 8 de junio de 1999, lo que significa que posee una legislación interna y una jurisprudencia robusta orientada a la protección del medio ambiente y, en especial, a abordar efectos tan severos como la desertificación.

Ahora bien, dentro de los esfuerzos comunes para proteger el planeta desde la perspectiva internacional, Colombia ha suscrito una serie de convenios y tratados internacionales que velan por la conservación y protección de todo tipo de ecosistemas naturales, especialmente en lo referente a la protección y conservación de cuerpos de agua dulce, como ríos, quebradas o lagunas. No podría ser de otra manera si se atiende al hecho de que Colombia es el sexto país con mayor reserva de agua dulce en el mundo (El Ágora. Diario del Agua, 2021).

Ante la aceleración en el proceso de calentamiento global, varios Estados han unido esfuerzos para detener o mitigar sus afectaciones derivadas de la intervención humana. La materialización de este esfuerzo se encuentra contenida en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Observatorio del Principio 10, 2023), la cual fue ratificada por Colombia el 22 de marzo de 1995. El objetivo del Convenio es “lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (Observatorio del Principio 10, 2023). Cabe resaltar que este convenio incentiva a los Estados parte a promover y facilitar la participación de la comunidad, para que, de este modo,

se logre matizar el conocimiento académico con el vivencial y así poder mitigar las afectaciones antrópicas al medio ambiente.

Colombia ha participado en convenios internacionales en materia ambiental. Es el caso del convenio sobre la Diversidad Biológica, que fue ratificado mediante la Ley 165 de 1994, la cual entró en vigor el 26 de febrero de 1995. Este convenio fue incorporado dentro del ordenamiento jurídico con el objetivo de conservar la biodiversidad nacional, su uso sostenible y equitativo, así como promover la participación ciudadana de los beneficiarios de dicha biodiversidad. Colombia es el segundo país con mayor biodiversidad a nivel mundial (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019).

Por otra parte, yendo a la normativa nacional, en primer lugar, se encuentra la Constitución Política de Colombia, como máxima regla. La Constitución colombiana puede considerarse como una carta con gran énfasis en la protección del medio ambiente, ya que en ella se ubican más de 50 artículos relacionados con la protección, conservación y participación ciudadana en temas ambientales. Cuenta con metas progresistas en materia ambiental, por lo que obliga no solo al Estado, sino también a las personas dentro del territorio nacional a ejercer acciones de protección. Esto la convierte en un baluarte para la mayor riqueza nacional, la riqueza natural; constituyendo; además establece una lista de derechos de gran importancia, como el derecho a un ambiente sano. Asimismo, contempla la existencia de las corporaciones autónomas regionales, las cuales fueron creadas por el Congreso de la República y reguladas por la ley 99 de 1993, la cual crea el Ministerio del Medio Ambiente y les otorga la calidad de autoridad ambiental.

Los postulados constitucionales en materia medioambiental son desarrollados por la normativa nacional. Sin embargo, debe precisarse que no fue solo después de 1991 (año de adopción de la constitución actual) que se contó con normativa en este ámbito, ya que el Código nacional de los recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente fue adoptado mediante el Decreto Ley 2811 de 1974. En dicho código se regulan los recursos naturales renovables con un enfoque en la protección medioambiental. Dentro de estos recursos renovables, se presta especial atención al agua dulce, regulando *grosso modo* su uso y prohibiciones. De igual modo se establece categorías según las cuales las personas

pueden hacer uso de este recurso hídrico individualmente o en conjunto, dependiendo de las necesidades de la comunidad o grupo poblacional; por ejemplo, en el caso de los acueductos veredales (Alfonso Ávila, 2014).

Dentro de este Código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente se realiza una clasificación *sui generis* a las aguas no marítimas, agrupándolas en su literal “d” en lagos, ciénagas, lagunas y embalses de formación natural o artificial. Además, la regulación en este aspecto se complementa con el Decreto 1541 de 1978, el cual brinda una protección especial a varias de estas categorías, como las aguas lluvias, las subterráneas o termales. Esta protección especial se resume en el dominio de aguas y su explotación (Alfonso Ávila, 2014).

El avance que representa la Constitución Política de Colombia en materia ambiental es de vital importancia en la protección de los recursos naturales nacionales. Incluso ha sido denominada como una “Constitución ecológica”, como se indica en la Sentencia C-596 de 1998, que estudió la constitucionalidad de la Ley 99 de 1993, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa. Esta ley creó “el Ministerio del Medio Ambiente, reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA” (Ley 99, 1993). La organización del SINA puso en marcha nuevos mecanismos que buscan garantizar el cumplimiento de los principios medioambientales establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano.

Por otro lado, un punto muy importante abordado en la Ley 99 de 1993 es la atención especial a las corporaciones autónomas regionales. Esta ley no solo determina su naturaleza, sino también sus funciones, que se detallan en el artículo 31. Entre estas funciones se encuentran la ejecución de las políticas ambientales propuestas por el Ministerio del Medio Ambiente, actuar como máxima autoridad ambiental en el área delimitada de su jurisdicción, promover, incentivar y desarrollar la participación ciudadana de la comunidad en las actividades de protección ambiental, desarrollo sostenible y manejo adecuado de los recursos renovables. (Ley 99, 1993, Art. 31).

De este modo, se evidencia cómo se estructura progresivamente un sistema robusto en materia de protección de materia ambiental, siguiendo las directrices de la Ley 99 de 1993, a través de decretos que detallan su reglamentación. Estos derechos se centran en recursos como el agua, el aire e, incluso, abordan el tema de las licencias ambientales.

Uno de estos decretos es el 1729 de 2002, el cual reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, y parcialmente el numeral 12 del artículo 5.º de la Ley 99 de 1993 (Decreto 1729, 2002). En su artículo 4.º, este decreto establece las finalidades, principios y directrices para la ordenación de estas áreas. Se indica que los ecosistemas relacionados al agua dulce son considerados áreas de especial protección y deben ser objeto de políticas públicas que promuevan su conservación, preservación y restauración.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁCTER LOCAL, EL CASO DE LA LAGUNA DE SUESCA

La laguna de Suesca se encuentra ubicada sobre la cordillera oriental colombiana, específicamente en el valle de Ubaté, en jurisdicción de los municipios de Suesca y Cucunubá, en el departamento de Cundinamarca, a una altura de 2800 metros sobre el nivel del mar. En la actualidad, la mayor parte de laguna se encuentra en el territorio del municipio de Cucunubá, en las veredas de la Laguna y Carrizal. Por otro lado, en el municipio de Suesca colinda con las veredas El Hatillo y Ovejeras (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2010, p. 5).

A pesar de que la laguna de Suesca venía presentando un disminución considerable y progresiva en su espejo de agua en 2020, no fue hasta inicios de 2021 que se prendieron las alarmas gracias a denuncias periódicas que cobraron fuerza (Periódico La Tribuna, 2021). Aunque esta problemática se agudizó en ese momento, sus orígenes se remontan a décadas anteriores, ya que diversas intervenciones (o la falta de ellas) han contribuido a estas afectaciones.

Una de las acciones relevantes, que debe mencionarse, es el manejo de la reforestación en la cuenca donde se ubica la laguna. Se han realizado siembras de especies como la *Acacia decurrens*, el pino y eucalipto, que no son las más adecuadas para la protección de fuentes hídricas. Asimismo, la desertificación se ha extendido en los alrededores, poniendo en grave peligro la fauna y flora propias de este ecosistema. La pérdida de esta fauna y flora es difícil de recuperar una vez se produce, ya que la problemática afecta la acidez del agua e incluso su temperatura.

Varios estudios recientes han abordado como tema de investigación la protección y mantenimiento de este cuerpo de agua dulce. Por ejemplo, Alvarado y colaboradores (2016) diseñaron estrategias pedagógicas para fomentar la protección y conservación del espejo hídrico de la laguna de Suesca por parte de los estudiantes de instituciones educativas de la región de Cucunubá. Se identificaron una serie de problemáticas medioambientales que representan un grave peligro para los ecosistemas naturales de la laguna, y se propuso lanzar una campaña de capacitación y concientización sobre la importancia de la laguna de Suesca como cuerpo hídrico y, por ende, sobre la necesidad de brindarle especial atención y protección (Alvarado *et al.*, 2016). Para lograr esto se crearon actividades interdisciplinarias que combinaban conocimientos y experiencias con el objetivo de promover su conservación.

Esta visión que prioriza la educación ambiental se alinea con resultados anteriores en otras localizaciones geográficas, como sucede con el estudio adelantado en Bogotá por la Universidad Distrital (Rojas *et al.*, 2015), en el que se evidenció que todo lo relacionado con la educación, la capacitación y la concientización en materia ambiental ha sido un tema olvidado y de poco interés. Estos hallazgos indican la necesidad de abordar la temática con mayor énfasis, considerando el bajo número de estudios realizados al respecto.

Por su parte, la Universidad Nacional de Colombia realizó una investigación sobre los conflictos ambientales relacionados con el uso del suelo en el ecosistema estratégico de la reserva hídrica Humedal Laguna de Suesca, (Hormaza Niño, 2019). El objetivo principal fue determinar las características limnológicas, es decir, realizar una evaluación y análisis del ecosistema acuático propio de

la laguna, con el fin de identificar las problemáticas y los peligros que pueden afectar su fauna y flora nativa.

De igual modo, la Universidad de la Salle realizó una evaluación detallada y vanguardista sobre la disminución del espejo de agua perteneciente a la laguna de Suesca utilizando fotografías satelitales. El objetivo principal fue identificar la gravedad de la pérdida de este cuerpo hídrico de la laguna. Para ello se realizó una delimitación aproximada del amojonamiento de la zona mediante el innovador programa “ArcMap” (Martínez Arevalo y Pinto Murgas, 2018).

En medio de este panorama, al ubicar el problema objeto de estudio y desde la perspectiva de capacidad de gestión de los gobiernos, se requiere la articulación de los diferentes niveles, conforme al marco legal. Esto implica establecerse una planificación estratégica de políticas y programas sociales, así como la coordinación y articulación de la gestión de los organismos responsables y de la priorización orientada a abordar los principales problemas sociales, hasta descender a lo local. En este sentido, es importante mencionar las decisiones adoptadas por la Corporación Autónoma Regional competente, que tiene la responsabilidad legal de “administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción” (Ley 99, 1993). En este caso dicha competencia le corresponde a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

La CAR, mediante el Acuerdo 048 de 2006, declaró reserva hídrica el Humedal de La Laguna de Suesca (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [CAR], 2006). Esta decisión se tomó al considerar que la laguna de Suesca es parte del patrimonio y riqueza natural nacional con mayor peligro de desaparición, especialmente porque el recurso hídrico es escaso en la región y su principal fuente proviene del agua lluvia. Además, se reconoce que el humedal ha sido afectado por un proceso acelerado de pérdida de agua y humedad debido a las largas temporadas de sequía, lo que claramente resulta en erosión, reducción hídrica y alteración en la demanda y oferta hídrica, entre otros problemas. El factor antrópico también representa una de las principales problemáticas en la afectación al ecosistema natural de la laguna de Suesca (CAR, 2006). En estos sentidos surgió la necesidad de desarrollar proyectos o políticas públicas para su recuperación, por lo que se estableció

en el párrafo del artículo 1.º la necesidad de realizar un estudio hidrológico de su cuenca y un estudio técnico, social y ambiental para la declaratoria de protección de la laguna de Suesca y su cuenca. Además, en su artículo 5.º se indica que se formulará un Plan de Manejo Ambiental siguiendo las directrices expedidas directamente por el Ministerio de Ambiente.

6. DEBILIDADES EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN AL RECURSO HÍDRICO DE A LA LAGUNA DE SUESCA

En la línea de pensamiento de Robert Alexy (1985), el derecho no se puede limitar a la simple legalidad, sino que implica también un ideal de corrección moral. Bajo esta mirada, las políticas públicas que deberían adoptarse en materia medioambiental deben estar fundamentadas en principios establecidos por el derecho natural, los cuales otorgan, precisamente, la garantía de los derechos fundamentales de las personas y, más aún, tratándose de uno tan importante como lo es el derecho de gozar de un ambiente sano. Además, al correlacionarlo con la teleología de las políticas públicas, se puede lograr una implementación efectiva de la planificación en escenarios con condiciones dignas y satisfacción de derechos para la población.

En el caso que nos ocupa, las alarmas se encendieron en 2020 y solo entonces las autoridades ambientales implementaron mecanismos de protección y restauración a la laguna de Suesca. No obstante, aunque los síntomas se hayan hecho evidentes en ese momento, la problemática venía consolidándose desde mucho tiempo atrás. Las entrevistas realizadas permitieron evidenciar que un factor determinante se deriva de las acciones de algunos de los campesinos y propietarios de predios en el área circundante a la laguna, quienes acceden con su ganado bobino al cuerpo hídrico. Estas reses no solo aprovechan el agua, sino que la contaminan con sus heces y otros desechos orgánicos, perjudicando así la fauna y flora del ecosistema natural de la laguna de Suesca.

De esta manera, una vez que reduce el nivel del agua en la laguna, los campesinos permiten y promueven el uso ganadero de las áreas expuestas, apropiándose así de la nueva tierra. Esto desgasta y

amenaza el ecosistema natural, pues si bien es cierto que el nivel hídrico de la laguna puede variar según la época de año y las respectivas temporadas climáticas, también es cierto que cuando mejoren dichas condiciones climáticas, el agua pueda recuperar su nivel natural; algo que no es posible al encontrar un amojonamiento totalmente distinto al natural.

Es importante destacar que la CAR, como máxima autoridad ambiental de la región, debe asegurar la protección y conservación de la laguna y, de hecho, en lo formal, ha adoptado decisiones con esta finalidad. Sin embargo, algunos entrevistados han percibido contradicciones en las acciones de esta entidad, pues fue a instancias de la CAR que tiempo atrás se sembraron las especies arbóreas que generaron un gran contraste en el ecosistema natural de la laguna y su área circundante. Es el caso de las acacias y el eucalipto; este último, por ejemplo, a pesar de que su madera pueda ser utilizada por los campesinos para la elaboración de cercas, es un tipo de árbol que necesita grandes cantidades de agua para su subsistencia. A esto se le suma que las autoridades ambientales no realizaron un control de su reproducción, lo que desencadenó en un coctel de situaciones que afectan al ecosistema natural de la laguna de Suesca.

Ahora bien, una vez establecida la posición de la Corporación autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) con respecto a la laguna de Suesca, declarándola reserva hídrica debido al peligro que representa su pérdida, queda por revisar las decisiones y acciones provenientes del nivel local territorial, esto es la Alcaldía Municipal de Suesca, como último eslabón en la cadena de adopción y ejecución de políticas públicas en relación con la laguna. En principio, se esperaría que la Alcaldía Municipal de Suesca adoptara políticas públicas enfocadas a la protección del cuerpo hídrico y, de esta manera, mitigar su reducción.

Sin embargo, según las entrevistas realizadas, se evidencia que la alcaldía cuenta con una iniciativa limitada para la adopción de políticas públicas en materia ambiental, toda vez que debe circunscribirse y acatar lo establecido previamente por la autoridad ambiental, esto es la CAR. Por lo tanto, su acción se restringe más bien a la implementación de acciones concretas que se enmarcan en la línea de política pública ya establecida.

En este sentido, se ha observado la acción conjunta de la Alcaldía Municipal y la CAR en actividades dirigidas a la protección y restauración de la laguna de Suesca, tales como la “limpieza de cunetas para que los pocos afluentes que llegaban a la laguna lograran recuperarse” (Entrevista 4, comunicación personal, 2022). De igual modo, se adelantaron procesos de pago por servicios ambientales (PSA) en una de las quebradas que pertenecen al municipio de Suesca.

Cabe señalar que el pago por servicios ambientales es una figura que consiste en un incentivo económico, el cual también puede ser otorgado en especie, y funciona como un reconocimiento a las acciones y las prácticas relacionadas con la preservación y restauración de ecosistemas naturales. PSA se encuentra establecido inicialmente en el documento CONPES 3850 de 2015 y retomado posteriormente en el documento CONPES 3886 de 2017, en donde se establecen los lineamientos del programa PSA. Posteriormente se estableció mediante el Decreto Ley 870 de 2017.

A pesar de estas decisiones administrativas, la situación de contaminación y afectación de la laguna continuó, según lo expuesto en un diario local (Aroca Gaona *et al.*, 2021). Aunque se implementaron medidas como el mantenimiento periódico del alcantarillado de la zona, se llevaron a cabo actividades de vigilancia y control, y se realizó el estudio a las concesiones hídricas vigentes, lo cierto es que esto no llega a ser suficiente, por lo que aún queda mucho por hacer.

Sin embargo, incluso después de haber lanzado las medidas que pretendían recuperar esta importante fuente hídrica, el Consejo de Planeación Territorial de Suesca señaló que las acciones adoptadas no solucionaban el problema. Esto se debe a que la situación tiene un desarrollo antiguo y requería obras de mejora que, al parecer, no se adelantaban de manera completa (Aroca Gaona *et al.*, 2021).

Al contrastar los documentos y normativas relacionadas con la política ambiental enfocada en la laguna de Suesca y la información recopilada en campo, se observa que las entrevistas resaltan la percepción acerca de que estas políticas se centran únicamente en la mitigación de los efectos nocivos ya consolidados, y no se percibe un direccionamiento de tales instrumentos hacia la prevención. Se

aprecia la percepción de que la intervención de las autoridades se da únicamente ante la emergencia de la crisis, cuestionando su ausencia previa.

Este vacío en la prevención denota una mirada pública respondiente a efectos, ya que, en la medida en la que se carece de formulación de políticas preventivas, también ha facilitado un resquebrajamiento de la solidaridad, la unidad y la identidad comunitaria. De hecho, se relata cómo en tiempos pasados existía un cierto sentido de protección hacia la laguna, pero la ausencia estatal —de alguna manera— propició que se radicalizaran intereses individuales. Es el caso del uso de las tierras que quedan expuestas ante el descenso del nivel de agua, dedicándolo a la ganadería, así lo relató el entrevistado 1, quien en su narración —como si se tratara de una línea de tiempo— expone la decadencia de la laguna de Suesca.

Es posible que el fortalecimiento de instancias participativas con un enfoque preventivo hubiese abonado el espíritu de protección medioambiental. Ante esta dificultad, aparece como solución viable la intensificación de controles. Seguramente, esta ruta de acción desfavorece, a la postre, la construcción de comunidad y abre paso al desinterés y a la pérdida de sentido de vinculación con la laguna.

De otro lado, también se hace referencia a un desgaste percibido por la comunidad en cuanto han sido convocados en torno al tema, pero comoquiera que en ese ámbito intervienen diversas instancias (la CAR, la gobernación de Cundinamarca a través de su Secretaría de ambiente y finalmente la Alcaldía Municipal), ya no se despierta el mismo interés, percibiendo estos espacios de participación como complejos, sobrepuestos o interferentes entre sí. Cabe aquí retomar la afirmación “a los modelos de decisión que intentan en la actualidad consolidar procesos democráticos en nuestro país, se les plantea como demanda el poseer mayores ofertas de explicación, argumentación y estrategias de comunicación para la sociedad en general” (Otálvaro y Obando, 2013). De allí que la percepción manifestada por los involucrados sobre las carencias en los espacios de concertación para definir y hacer seguimiento de la política ambiental evidencie la necesidad de un reenfoque en las estrategias de comunicación y en el propio proceso para la toma de decisiones.

Ahora bien, si en la fundamentación teórica de esta reflexión se ha sustentado que, hoy por hoy, uno de los elementos definitorios de las políticas públicas es la participación de los interesados o afectados por ellas en las diversas etapas del ciclo vital de la política (formulación, ejecución y evaluación), se hace necesario revisar este aspecto en el caso de estudio. Esto lleva a considerar que las relaciones entre la sociedad civil y el Estado se pueden analizar desde diversas perspectivas, eso sí reconociendo la diferenciación entre los estos dos conceptos. La sociedad civil se asume como una entidad autónoma, más vinculada con la representación de lo privado y la economía, a diferencia del Estado, que representa lo político y lo público (De Piero y Gradín, 2014). Sin embargo, cuando se trata de políticas públicas, la relación entre Estado y sociedad civil está interrelacionada, ya que la configuración de una política pública dependerá de las necesidades de la sociedad civil y de las respuestas del Estado. Lo más importante es la comunicación entre la necesidad y la respuesta institucional, que necesariamente debe pasar por instancias participativas que fomenten el actuar de los interesados.

Al respecto, la investigación evidenció que, por una parte, hasta el momento de recolección de información en el trabajo de campo, aún no se contaba con el plan de manejo ambiental para la laguna de Suesca, que debería ser el espacio de construcción participativa de política por excelencia. De acuerdo con las entrevistas, una de las razones que inciden en esta situación es que, si bien la CAR inició un proceso que busca la participación de la comunidad para lograr la adopción de tal plan de manejo, las características de la laguna dificultan esta tarea, ya que forma parte de la reserva forestal productora protectora de la cuenca alta del río Bogotá, al mismo tiempo que su humedal forma parte de la cuenca alta del río Suárez. Esto genera dificultades debido a la existencia o coexistencia de ecosistemas que demandan manejos específicos.

En la misma medida, se reconocen fortalezas, como la presencia de grupos de jóvenes ambientalistas mencionados en algunas entrevistas. Si bien es cierto que su presencia activa puede haber disminuido, son evidencia de intereses renovados por la protección del ambiente en el territorio. Se debe tener presente que las situaciones de conflicto también resultan ser situaciones de estructuración social, ya que allí pueden producirse “asociaciones, alianzas

y coaliciones multiplicando las interacciones entre participantes” (Merlinsky, 2013, p. 221). Este tipo de iniciativas deberían ocupar un lugar destacado en la formulación de las políticas que guíen el proceso de conservación y protección al medio ambiente.

7. CONCLUSIONES

Luego de analizar la regulación de la protección de cuerpos hídricos, como las lagunas, en el ordenamiento jurídico colombiano y, de manera particular, las políticas públicas para la protección de estas, en concreto de la Laguna de Suesca, se encuentran debilidades en las mismas. Estas políticas públicas no abordan el problema de fondo, es decir, se han enfocado más en la mitigación de las afectaciones, más no a en su mantenimiento o en medidas efectivas de protección y prevención.

Dicho de otra manera, para que las decisiones administrativas guarden coherencia con lo establecido en las normativas y documentos institucionales, se requiere adoptar un enfoque orientado hacia la capacitación y concientización de la población aledaña a la laguna, así como de los interesados y afectados en general. Esto con el fin de que se pueda evitar la sobreexplotación que esta sufre y, a la vez, fortalecer los lazos comunitarios en pro de un sentido de protección y preservación.

Aquí se establece una relación de interdependencia con la participación en el ciclo de las políticas públicas, ya que no contar con la presencia activa de los implicados puede traer consecuencias que repercutan en la preservación del medio ambiente e, incluso, en la calidad de vida de los habitantes de esta región de Cundinamarca. Durante la investigación se pudo determinar el carácter burocrático que rodea las problemáticas ambientales, donde no se brindan espacios de participación a la población campesina para que exponga las posibles causas de la problemática y de esta manera poder crear mecanismos efectivos de protección y conservación, no solo de la laguna de Suesca.

Gracias a las características identificadas en la entrevista cualitativa, fue posible evidenciar la percepción de los entrevistados. Más allá de todo el bagaje normativo, también es dicente lo que la población

percibe como problemática, ya que revela un conjunto de factores que colisionaron perfectamente. Por un lado, se encuentra un sistema normativo aparentemente robusto pero que no se llega a materializar a cabalidad. Por otro lado, la falta de concientización de la comunidad cercana a la laguna, ya que la reducción en el espejo hídrico de la laguna de Suesca no es inédita, sino un problema recurrente.

Si bien el agua lluvia es la principal fuente hídrica de la laguna de Suesca, es apenas lógico que durante una temporada de sequía su espejo de agua disminuya. Sin embargo, se observa que el uso ganadero impide que, cuando se supera dicha temporada de sequía y el nivel de agua intenta recuperarse, esto se logre. Además, no se encuentre contundencia en la concreción de políticas públicas dirigidas a este punto.

En un país como Colombia, donde la participación ciudadana es el cimiento del Estado Social de Derecho y el presupuesto democrático, establecido desde el preámbulo de la Constitución Política de 1991, se reconoce la importancia de la perspectiva participativa en diversos documentos de política pública. Sin embargo, según la perspectiva de los entrevistados, se evidenciaron serías falencias en la cristalización de tales postulados relacionadas con la burocratización y su carácter reactivo más que preventivo.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor.
- Alexy, R. (1985). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. <https://bit.ly/42XNGUv>
- Alfonso Ávila, N. Z. (2014). *Principales Normas Ambientales Colombianas*. Ediciones EAN. <https://bit.ly/46kEPiA>
- Alvarado Martínez, R., Gómez Rojas, C. A. y Quevedo Díaz de Pabón, R. S. (2016). *Pedagogía y comunicación, claves para recuperar la laguna de Suesca, Ambiente y biodiversidad*. Gobernación de Cundinamarca y Uniminuto. <https://tinyurl.com/4zmn4k5c>
- Aroca Gaona, I. A., Porras Niño, K. (2021, 24 de abril). Poco avance del plan para salvar la Laguna de Suesca. *El Campesino*. <https://bit.ly/3CShpU1>
- Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, (1), 95–111. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359>

- Barón, C. M. E., Calle, M. M. y Ramírez, N. (2021). *Estado abierto y Acuerdo de Paz: Un reto para la implementación del acuerdo final de paz en Colombia*. Editorial Neogranadina. <https://doi.org/10.18359/9789585103207>
- Cochran, C. y Malone, E. (2010). *Public policy: perspectives and choices*. Rienner.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). (2006, 20 de noviembre). *Acuerdo No. 48 del 20 de noviembre de 2006. Por el cual se declara Reserva Hídrica el Humedal Laguna de Suesca, se establece su franja de protección y se adoptan otras determinaciones*. <https://bit.ly/3JxNAw2>
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). (2010). *Reserva Hídrica. Laguna de Suesca*. <https://bit.ly/3NihBAY>
- Conpes. (2015, 23 de noviembre). *Documento Conpes 3850 de 2015. Fondo Colombia en Paz*. <https://bit.ly/3Nm3ydL>
- Conpes. (2017, 8 de mayo). *Documento Conpes 3886. Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz*. <https://bit.ly/3pughD0>
- De Piero, S. y Gradín, A. (2014). *Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas. Clase 19 Diploma superior en gestión y control en políticas públicas*. FLACSO.
- Duquino-Rojas, L. (2018). Sustentabilidad ambiental urbana, alternativas para una política pública ambiental. *Bitácora Urbano-Territorial*, 28(1), 133-141.
- Dworkin, R. (1977). *Los Derecho en Serio*. Ariel S.A.
- El Ágora. Diario del Agua. (2021, 22 de enero). *Los 10 países con mayores reservas de agua dulce del mundo*. <https://bit.ly/3XqXvZZ>
- El Espectador. (2021, 16 de marzo). *En fotos: la sequía que está acabando con la laguna de Suesca*. <https://bit.ly/46jWfZ>
- Franco Corzo, J. (2017). *Diseño de políticas públicas* (3.ª ed.). IEXE Editorial.
- Giraldo Ángel, J. (2007). *Metodología y técnica de la investigación jurídica*. Librería del profesional.
- Giraldo Ángel, J. (1999). *Metodología y técnica de la investigación sociojurídica*. Librería Profesional.
- Hernández, G. (1999, 1 de agosto). El Análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios sociales*, 4. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.06>
- Hormaza Niño, A. del P. (2019). *Conflictos ambientales por uso del suelo en un ecosistema estratégico: Actividad pecuaria en la Reserva Hídrica Humedal Laguna de Suesca* [tesis de maestría Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77221>
- Martínez Arévalo, D. A. y Pinto Murgas, D. M. (2018, 1 de enero). Evaluación de la pérdida del espejo de agua en la laguna de Suesca a través de imágenes satelitales. <https://tinyurl.com/yvz9ydc9>
- Manrique, B. (2016). *Gerencia y gestión pública hacia municipios inteligentes*. Leomoine Editores.
- Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental*. Fondo de cultura económica.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019, 21 de mayo). *Colombia, el segundo país más biodiverso del mundo, celebra el Día Mundial de la Biodiversidad*. <https://tinyurl.com/5n7k2dkm>
- Müller, P. (2002). *Las políticas públicas* (J. Jolly y C. Salazar, Trads.). Universidad Externado de Colombia.
- Observatorio del Principio 10. (2023, 22 de mayo). *Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación en Los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación en Particular en África*. <https://tinyurl.com/2ebp9kwc>
- Observatorio del Principio 10. (2023, 22 de mayo). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://tinyurl.com/2p8543yz>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015, 25 de septiembre). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://tinyurl.com/bdf8dm5e>
- Otálvaro, M. B. y Obando, O. (2013). Uso de enfoques cualitativos en el análisis de políticas públicas en Colombia. En G. d. APPGP y A. Roth Deubel (eds.), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos* (págs. 123-140). Universidad Nacional de Colombia.
- Periódico La Tribuna. (2021, 11 de febrero). *La laguna de Suesca está a punto de desaparecer*. <https://tinyurl.com/38wdsunr>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 25 de mayo). *Decreto 870 de 2017. Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación*. <https://bit.ly/3r0vjxk>
- Presidencia de la República de Colombia. (1974, 18 de diciembre). Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. <https://tinyurl.com/2p8dzy82>
- Rojas Cely, R., Robles Cárdenas, Á. y Arias, J. (2015). *Investigación ambiental en Bogotá en el periodo 2012-2014*. <https://tinyurl.com/y54p6edf>
- Roth Deubel, A. N. (2018). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (13.ª ed.). Ediciones Aurora.
- Salcedo Aquino, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. Siglo XXI editores.
- Smith, C. (2013). *Writing public policy: a practical guide to communicating in the policy making process*. Universidad de Oxford.
- Sterner, T. y Coria, J. (2012). *Policy instruments for environmental and natural resource management*. RFF Press.
- Valles, M. (2007). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Editorial Síntesis.
- Vanegas Toro, F. (2017). Sirve la participación ciudadana en políticas públicas. En A. N. Roth Deubel y A. Roth Deubel, N. (eds.), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación ciudadana* (pp. 194-205). Universidad Nacional de Colombia.
- Vasilashis, I. (2019). *Estrategias de investigación cualitativa II*. Editorial Gedisa.

Repensando la respuesta humanitaria a la crisis del Tapón del Darién en el marco de los ODS: el triple nexo humanitario en perspectiva*

Rethinking the humanitarian response to the Darien Gap crisis within the SDGs framework: The humanitarian-development-peace nexus (HDP) in perspective

Aleix S. Porras Cantons**

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 28 de junio de 2023

Fecha de aceptación: 28 de julio de 2023

Para citar este artículo:

Porras Cantons, A. S. (2023). Repensando la respuesta humanitaria a la crisis del Tapón del Darién en el marco de los ODS: el triple nexo humanitario en perspectiva. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(10), 147-178. <https://doi.org/10.22490/26655489.6960>

RESUMEN

En la frontera terrestre entre Colombia y Panamá se encuentra el Tapón del Darién, un punto clave en las migraciones panamericanas que ha experimentado un crecimiento drástico en el número de migrantes que toman la decisión de adentrarse en una selva, conocida por sus peligros, violencia y presencia de grupos armados, para buscar una vida mejor. El presente estudio analiza la intervención humanitaria en el contexto del Tapón del Darién, en respuesta a la crisis migratoria, y la aplicabilidad del triple nexo humanitario entre acción humanitaria, desarrollo y paz. Mediante

*Trabajo de investigación realizado en el marco del Máster Oficial en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), realizado en junio de 2023.

**Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB); especialista en Acción Humanitaria y en Protección, Seguridad y Negociación Humanitaria. Correo electrónico: aleixporras9@gmail.com; ORCID <https://orcid.org/0009-0007-1291-5725>

una revisión bibliográfica y entrevistas cualitativas a entidades que forman parte de la respuesta humanitaria, se analiza la pertinencia de la aplicación del nexo en el contexto, así como la necesidad de la aplicación correcta de las tres dimensiones del nexo. El contexto, caracterizado por la cronificación de la crisis y una alta rotación de migrantes, responde a necesidades tanto cortoplacistas como de medio y largo plazo. Los hallazgos indican deficiencias en los mecanismos de coordinación, un impacto negativo del desamparo estatal en las políticas de desarrollo y la importancia crucial de las redes sociales en el flujo migratorio. Aunque el enfoque humanitario es esencial, se evidencia la necesidad de espacios de desarrollo y de la implementación del triple nexo, preservando el espacio humanitario y dando prioridad al cumplimiento de los principios humanitarios.

Palabras clave: Colombia, cooperación para el desarrollo, migración panamericana, Tapón del Darién, triple nexo humanitario.

ABSTRACT

On the land border between Colombia and Panama lies the Darién Gap, a key point in Pan- American migration that has experienced a dramatic increase in the number of migrants who make the decision to enter the jungle, known for its dangers, violence and presence of armed groups, in search of a better life. This study analyses humanitarian intervention in the context of the Darién Gap in response to the migration crisis and the applicability of the Humanitarian, Development and Peace nexus (HDP). Through a literature review and qualitative interviews with actors who are part of the humanitarian response, the relevance of the application of the nexus in the context is analyzed, as well as the need for the correct application of the three dimensions of the nexus. The context, characterized by the chronification of the crisis and a high turnover of migrants, responds to both short-term and long-term needs. The findings indicate deficiencies in coordination mechanisms, a negative impact of state neglect on development policies, and the crucial importance of social networks in migration flows. Although the humanitarian approach is essential, the need for development spaces and the implementation of the nexus, preserving humanitarian space and prioritizing compliance with humanitarian principles, is evident.

Keywords: Colombia; Darien Gap; Development cooperation; humanitarian-development-peace nexus (HDP), Pan-American migration.

1. INTRODUCCIÓN

Las dinámicas migratorias representan una de las más grandes y complejas problemáticas humanitarias de nuestro tiempo. En ellas intervienen no solo variables políticas y económicas, sino también dimensiones humanas y sociales. Este panorama exige respuestas integrales, que atiendan las consecuencias inmediatas de las crisis migratorias y que se involucren en la búsqueda de soluciones a largo plazo. El presente artículo representa un avance significativo en esta dirección, ya que su enfoque centra en el análisis de la crisis migratoria en el Tapón del Darién —punto crítico de la migración panamericana— a través de la aplicación del triple nexo humanitario.

El estudio destaca por su relevancia en el contexto de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. En particular, el análisis del triple nexo de acción humanitaria, desarrollo y paz contribuye a la consecución de los ODS relacionados con la erradicación de la pobreza, el aseguramiento de vidas dignas y seguras, la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, y la construcción de alianzas para el logro de los objetivos.

El presente estudio pretende dilucidar la pertinencia de la aplicación del triple nexo humanitario en el contexto de la crisis migratoria y humanitaria que se vive en la frontera terrestre entre Colombia y Panamá, la zona conocida como Tapón del Darién. Este espacio geográfico, reconocido como un corredor migratorio de gran importancia, ha experimentado un aumento significativo en el tránsito de migrantes, quienes, movidos por la esperanza de una vida mejor, deciden adentrarse en un territorio marcado por peligros, violencia y la presencia de grupos armados.

Este estudio se inspira y se basa en los principios teóricos y metodológicos articulados en el artículo “La aplicación del enfoque de ‘triple nexo’ entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela”, escrito por Francisco Rey,

Beatriz Abellán y Andrés Gómez, investigadores del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Sin embargo, el presente estudio aborda un contexto severamente más específico con problemáticas y líneas de actuación distintas.

En este contexto, la investigación tiene como objetivo analizar la respuesta humanitaria, así como la integración y aplicación de las dimensiones del nexo en dicha respuesta, desde la perspectiva teórica y práctica. Se busca entender las percepciones de las entidades que forman parte de la intervención humanitaria para poder formular recomendaciones basadas en la investigación, con el propósito de mejorar la intervención y el entendimiento, así como la aplicación de la aproximación teórica.

A partir de una metodología mixta, basada en una revisión bibliográfica tanto de la aproximación teórica como del contexto, y entrevistas cualitativas a las entidades que forman parte de la respuesta, se pretende responder a las siguientes preguntas:

- ¿Es relevante la aplicación del triple nexo humanitario en un contexto como el Tapón del Darién?
- ¿Qué desafíos y oportunidades existen en el contexto para la respuesta humanitaria, así como para aplicar el triple nexo?

En una primera instancia, tras la pauta analítica, el artículo empieza con un análisis del contexto del Tapón del Darién. En esta parte, se exploran las causas subyacentes de la situación, como pueden ser las políticas de cooperación regional migratorias. También se estudian las rutas migratorias y los flujos existentes, así como la respuesta internacional ante esta crisis. Posteriormente, nos adentramos en una exploración más profunda del triple nexo como marco teórico, a través de una revisión exhaustiva de la literatura y el desarrollo detallado del concepto y sus componentes. Con la base teórica y contextual detallada, se procede a presentar los hallazgos del estudio, basados en la temporalidad de la crisis, los mecanismos de coordinación y la relevancia de la aplicación del nexo en el contexto. Con base en estos hallazgos y el estudio, se presentan las conclusiones y se propone una serie de recomendaciones para mejorar la intervención humanitaria, manteniendo en perspectiva el triple nexo humanitario.

En el ámbito colombiano y panameño, este estudio adquiere una especial importancia al proporcionar herramientas analíticas y propositivas para entender y abordar las causas y consecuencias de los flujos migratorios en el Tapón del Darién. La investigación además brinda un aporte sustancial al entendimiento de la migración desde una perspectiva humanitaria y de desarrollo, y presenta recomendaciones basadas en la evidencia para mejorar las intervenciones y la aplicación del enfoque de triple nexo. Esta labor resulta especialmente relevante en el contexto de los desafíos planteados por la migración a gran escala y las políticas migratorias en América Latina.

2. PAUTA DE ANÁLISIS

El presente estudio tiene como objetivo analizar la respuesta humanitaria a la crisis migratoria en el Tapón del Darién, empleando el enfoque del triple nexo humanitario, que integra las áreas de acción humanitaria, desarrollo y paz. La finalidad de este estudio es comprender la pertinencia del enfoque y en qué medida se ha aplicado, así como de qué forma puede optimizarse para responder eficazmente a la citada crisis migratoria.

El triple nexo humanitario ofrece una perspectiva integral y holística que permite examinar la interrelación entre las respuestas humanitarias, el desarrollo y la paz en una situación de crisis como puede ser el Tapón del Darién. Esta perspectiva puede proporcionar un entendimiento más profundo de las dinámicas de las crisis, ya que aborda las necesidades humanitarias inmediatas y también se enfoca en los problemas subyacentes y las causas fundamentales de la crisis. De este modo, se puede desarrollar una comprensión más completa de la crisis y se puede diseñar intervenciones más efectivas y sostenibles que trasciendan el alivio inmediato y aborden las cuestiones estructurales y a largo plazo.

La metodología adoptada para este estudio es de carácter mixto. Se llevó a cabo una revisión bibliográfica exhaustiva que abordó el contexto de la crisis migratoria en el Tapón del Darién y la teoría y la aplicación del triple nexo humanitario. En la misma línea, se realizó una serie de entrevistas cualitativas a entidades y actores que operan en el terreno.

La configuración de las entrevistas fue variada para darle una mayor adaptación a la persona entrevistada. En líneas generales, siempre se buscó que se respondieran a las preguntas de investigación de una forma no directa, partiendo de los tres ejes principales de estudio, la relevancia de la aplicación de nexos, la temporalidad y el talante estructural de la crisis y los mecanismos de coordinación presentes en la respuesta humanitaria. La adaptación de cada entrevista se realizó con base en las siguientes variables: formato de la entrevista, responsabilidad de la persona entrevistada y accesibilidad del entrevistado, partiendo de la base de que el acceso a la información en contextos de plena vulnerabilidad, como puede ser el Tapón del Darién, es limitado.

La revisión bibliográfica de la aproximación teórica y conceptual fue simultáneamente configurada desde un enfoque inicial más genérico, hasta llegar a la especificidad adaptada a las necesidades del estudio. En cuanto al contexto, este inició con una descripción general de la región y de la cooperación regional para situar al lector y entender las causas del contexto de la migración en el Darién. En cuanto a la aproximación teórica, se llevó a cabo una revisión conceptual y académica del nexo, para terminar con la aplicación de este y la relevancia de tal aplicación en el contexto.

Finalmente, al analizar los resultados de la revisión bibliográfica y las entrevistas, se buscó identificar posibles recomendaciones para mejorar la respuesta humanitaria a la crisis migratoria en el Tapón del Darién, siempre desde la perspectiva del triple nexo. Con ello, se espera aportar un valioso recurso para quienes trabajan en la respuesta a esta crisis y para el campo académico en general.

3. CRISIS MIGRATORIA Y HUMANITARIA EN EL DARIÉN

En este apartado se contextualiza el estudio. En una primera instancia, se lleva a cabo una descripción general de la región del Darién, haciendo hincapié en la polémica de la pavimentación y el resultado de la cooperación regional migratoria. Luego, se discuten las rutas migratorias internacionales y la ruta específica que toma la migración en el Tapón del Darién. Finalmente, se realiza una descripción de la respuesta internacional y los actores que se encuentran en el terreno.

3.1. GEOGRAFÍA, INFRAESTRUCTURA Y COOPERACIÓN REGIONAL

La frontera entre Colombia y Panamá se encuentra en medio de la región del Darién. Esta región se caracteriza por su densa selva y numerosos ríos. De hecho, pese a que la región de Chocó es el único territorio colombiano con frontera con Panamá y que el Golfo de Urabá haga de frontera funcional, no existe de momento una infraestructura vial entre ambos países, siendo esa, la única zona donde la carretera panamericana carece de continuidad en su cruce por el continente americano (Defensoría del Pueblo de Colombia y ACNUR, 2017). Esta discontinuidad le da el nombre de “Tapón del Darién”. Aquí conviene destacar que Panamá formó parte de Colombia hasta 1903.

En este contexto, la pavimentación para la unión de la ruta panamericana ha sido objeto de estudio y debate a lo largo del tiempo. La protección del medio ambiente, la protección de las comunidades indígenas, el desarrollo de la región, las dinámicas migratorias de área y el crimen organizado son puntos centrales de los debates y tomas de decisiones, tal como lo ejemplifica Korten (1995), Orozco y colaboradores (2012), Miller (2014), Rutkow (2019), entre otros autores.

Para entender el contexto conviene destacar acuerdos como la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana (2018) o el Acuerdo Tripartito entre Colombia, Panamá y Estados Unidos para la lucha contra el tráfico de personas y el narcotráfico en la región (2016). Del mismo modo, es necesario conocer el estado del título 42 de Estados Unidos en el momento de la lectura, para comprender mejor la situación.

La frontera entre Colombia y Panamá es un punto clave en la migración irregular hacia Norteamérica (Defensoría del Pueblo de Colombia y ACNUR, 2017). En 2016, el huracán Matthew y la mejoría de las relaciones diplomáticas desde 2014 entre Cuba y Estados Unidos desviaron gran parte del flujo migratorio cubano y haitiano a Centroamérica, con el objetivo de llegar a Estados Unidos buscando el estatus de refugiados (Miraglia, 2016). Como los requisitos de visado son de difícil cumplimiento para las personas con bajos ingresos, muchas de ellas deciden reconfigurar su ruta para llegar a su destino (Franco y Valdivieso, 2023). En este aspecto, la mayoría de los migrantes que no provienen de Latinoamérica

continental inician su travesía panamericana en Quito (Ecuador) o São Paulo (Brasil), por la laxitud de ambos países en materia migratoria. De hecho, en 2008, Ecuador abolió los requisitos de visado para los visitantes extranjeros que ingresan con propósitos turísticos, ofreciendo de este modo un punto de entrada accesible a las Américas (Miraglia, 2016). Esto configuró el perfil de los migrantes como sumamente variado, con gran presencia de las crisis próximas regionales como puede ser venezolanos, haitianos o cubanos, pero también yemeníes, chinos, indios o senegaleses entre otros (OIM, 2021).

La ruta que siguen los migrantes no es única ni tiene un solo inicio. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2022), las rutas sur-norte por Sudamérica pueden pasar por una gran variedad de países como Chile, Brasil, Ecuador, Bolivia y Perú, culminando en el Tapón del Darién como única vía para llegar a Centroamérica y seguir su ruta hasta el norte. De hecho, el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) y R4V (2022) alertaron el peligro de que la zona hiciera un efecto “cuello de botella” en el Darién. Estas rutas enfrentan una diversidad de factores que crean condiciones precarias y vulnerables para quienes viajan de manera irregular, lo que aumenta el riesgo de abusos y violaciones de derechos, trata y trata de personas, diversas expresiones de violencia y exposición adicional. El Tapón del Darién se destaca como un área particularmente peligrosa en este contexto (OIM, 2022).

3.2. LA TRAVESÍA EN EL DARIÉN: RUTAS, PELIGROS Y DIFICULTADES

El 97% de los migrantes que cruzan consideran la zona como la más peligrosa de su trayecto entero (MMC, 2022). Varias entidades, como Médicos Sin Fronteras (MSF), Cruz Roja Panameña, UNICEF y *Human Rights Watch* (HRW), han denunciado abusos físicos y sexuales, así como la fuerte peligrosidad por la presencia de grupos armados y la intransitividad de la selva (véase HRW, 2023 y ONU, 2023). Tanto es así, que, si en un buscador web se escribe “Tapón del Darién”, una de las primeras referencias que se encuentran es un artículo de la BBC titulado “El infierno de cruzar el Tapón del

Darién, la región más intransitable y peligrosa de América Latina” (Millán y Estrada, 2019).

En mayo de 2023, ACNUR (2023) publicó los resultados de la monitorización de la situación de los migrantes. Según el informe, un 87% de ellos asegura haber sido víctimas de robos, fraudes o estafas, mientras que el 58% sufrió amenazas, y hasta un 30% vivió violencia dentro del paso por la jungla. La mayoría de ellos temen por su seguridad física en el paso por el Darién. Por otro lado, la presencia armada, representada en este caso por el Clan del Golfo, ejerce poder en la zona de forma paralela al Estado, siendo, a fin de cuentas, los máximos responsables del tráfico de personas de la región (Severiche *et al.*, s. f.).

Pese a eso, el número de migrantes sigue creciendo. Según ACNUR (2023), las principales razones de los migrantes para dejar el país de origen o de residencia son la falta de oportunidades laborales en sus países. La misma fuente asegura, tras encuestar a la población migrante, que las oportunidades económicas del país destino son su mayor motivo de atracción. En 2023, las autoridades panameñas prevén la entrada de hasta 400 000 migrantes al país por el Darién (Domínguez, 2023). A pesar de ello, se conoce que las políticas migratorias de Estados Unidos y la cooperación por el control migratorio regional liderado por Estados Unidos, influyen hasta cierto punto en la llegada de los migrantes al Darién.

En el Tapón del Darién la ruta tampoco es única. Un entrevistado, representante de una entidad con presencia en el Darién¹, se refería a las distintas rutas como las rutas VIP y las rutas para pobres. También asegura que hay población migrante que ha cruzado a caballo (representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023).

El punto de partida de la travesía para los migrantes suele estar en Necoclí, Turbo o en la comunidad de El Tontuno (OIM, 2023). No obstante, es posible encontrar ofertas en grupos de WhatsApp o discusiones de Facebook públicas para recoger a grupos de personas

¹ El representante de la entidad ha solicitado explícitamente su anonimato para la publicación del contenido de la entrevista, y también que no se mencione su entidad.

en Medellín. El trayecto comúnmente implica viajar por mar hasta Acandí, Capurganá o las comunidades de Carreto o Caledonia (OIM, 2022). Otros puntos de referencia son Canaán Membrillo y Bajo Chiquito, comunidades de acogida, y las Estaciones Temporales de Recepción Migratoria (ETRM) Lajas Blancas y ERTM de San Vicente en Metetí, que actúan como principales puntos de asistencia. Tras llegar a Acandí, Capurganá, Carreto o Caledonia, la ruta a través de la selva comienza. Dependiendo de la localidad inicial, los migrantes se dirigirán hacia distintos puntos de acogida y ETRM, utilizando canoas en varios puntos del viaje (OIM, 2022).

Según fuentes consultadas, los precios generalmente oscilan entre los \$300 USD y \$1000 USD. La mayoría de los migrantes busca minimizar los costos, al tiempo que procura viajes seguros y rápidos. Según un representante de una entidad que trabaja en campo, los traficantes de personas operan con una organización comparable a la de cualquier empresa legal, llegando a proporcionar a los migrantes “pulseras de colores con diferentes servicios, similares a las de parques temáticos, como Portaventura²” (representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023). Sin embargo, el representante enfatiza que existen diferencias significativas en la calidad y limpieza de los distintos puntos de acogida y asistencia, como las ERTM de San Vicente y Lajas Blancas, siendo la primera generalmente considerada superior (representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023).

3.3. RESPUESTA INTERNACIONAL Y ACTORES EN EL TERRENO

En el terreno y como parte de la respuesta, se encuentran diferentes organizaciones con distintos mandatos y funciones. Entre ellas, las que tienen más presencia son: Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS), que se ocupa principalmente la de atención psicológica; la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), que tiene como implementador al Norwegian Refugee Council (NRC), principalmente en materia de protección; el Fondo de las Naciones

² Portaventura es un parque temático localizado cerca de Barcelona.

Unidas para la Infancia (Unicef), que tiene como implementador a RET internacional; la Cruz Roja Panameña, que se centra en agua, saneamiento e higiene, así como protección y salud; Médicos Sin Fronteras (MSF), que hace como referente de la acción médico-humanitaria; la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que realiza una tarea de monitorización de migrantes (Displacement Tracking Matrix [DTM]); el sistema europeo de gestión del tráfico ferroviario (ERTM, por sus siglas en inglés), que provee comida y artículos no alimentarios (NFIs, por sus siglas en inglés); por último, se destacan algunas entidades locales que dan soporte a toda la respuesta humanitaria. También es relevante la tarea del Servicio Nacional de Fronteras (Senafront) en la recolección de datos en el terreno (G. Loprete, comunicación personal, 23 de mayo de 2023; coordinador(a) de terreno de una entidad, comunicación personal, 7 de junio de 2023; director(a) regional de una entidad, comunicación personal, 8 de junio de 2023; L. Eguiluz, comunicación personal, 11 de junio de 2023; representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023).

Por otro lado, en relación con los mecanismos de coordinación en Colombia, se encuentra el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), coordinado por la OIM y ACNUR. Sin embargo, en la ayuda humanitaria, la coordinación la suele hacer Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), mediante el Inter Agency Standing Committee (IASC). Sin embargo, las organizaciones aseguran que este tipo de agencias no están presentes en el terreno y que ni siquiera hay reunión de donantes para el contexto.

4. TRIPLE NEXO HUMANITARIO: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y DESARROLLO DEL CONCEPTO

En este apartado del estudio, se realiza una introducción al triple nexo humanitario, presentando en primera instancia una definición conceptual mediante sus componentes y una breve revisión bibliográfica de los debates académicos en torno a la aproximación teórica. Posteriormente, se expone el desarrollo del concepto mediante su

institucionalización y se presentan casos prácticos como precedentes para comprender la relevancia del nexo en la respuesta humanitaria en el Darién.

4.1. CONCEPTO Y DEBATES ACADÉMICOS

El triple nexo humanitario es una aproximación teórica que surge como respuesta a la necesidad de una intervención humanitaria menos asistencialista, más integrada y sostenible en el tiempo para los contextos de crisis. El enfoque busca unir tres componentes fundamentales: la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de paz (Rey *et al.*, 2022), con el objetivo de pasar de estrategias aisladas a resultados más unificados (Barakat y Milton, 2020; Nguya y Siddiqui, 2020). La acción humanitaria ha sido objeto de críticas a lo largo de su historia. La principal crítica hace referencia al asistencialismo que suelen brindar las intervenciones, y también se debate sobre los planteamientos prácticos en el terreno.

A partir de los años ochenta y durante varias décadas, el concepto conocido como “vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo” (VARD o LRRD, por sus siglas en inglés) ha sido el foco de interés de múltiples entidades humanitarias y de desarrollo. Este ha generado un considerable volumen de literatura tanto en el ámbito académico como en términos de aplicaciones prácticas (Rey, 2020). Este enfoque (VARD) no tuvo el impulso ni los incentivos necesarios para lograr un cambio sistemático a largo plazo (Thomas y Voice, 2019, citados en Mena *et al.*, 2022). Uno de sus principales puntos débiles era que enmarcaba la ayuda y la recuperación como un continuo: que se puede pasar de la crisis humanitaria/la ayuda de emergencia al desarrollo (Harmer y Macrae, 2004; Mena y Hilhorst, 2021, citados en Mena *et al.*, 2022). La aplicación simultánea de los tres componentes del nexo puede ayudar a superar una visión lineal de la intervención y a pasar a una lógica de *contiguuum* (Rey *et al.*, 2022).

El vínculo entre el aspecto humanitario y la construcción de la paz, incluyendo en particular el potencial impacto de las acciones humanitarias sobre los conflictos violentos y las circunstancias posbélicas, ha sido también objeto de estudio desde hace bastante

tiempo, generando inevitables debates. El triple nexo humanitario es uno de los enfoques más recientes, aunque para muchos académicos es solamente un debate típico en la disciplina con nueva forma (Rey, 2020).

A nivel conceptual, aunque con consecuencias prácticas, el triple nexo se origina para beneficiarse de las ventajas distintivas de cada área: humanitaria, desarrollo y paz (Rey *et al.*, 2022). El enfoque admite que el desarrollo, la paz y la estabilidad evolucionan de manera no secuencial y en situaciones particulares, y que las comunidades no poseen necesidades exclusivas y segregadas (CIC, 2019).

El triple nexo humanitario es multifactorial y multinivel. Su utilidad es transversal y esto se ejemplifica en que abarca tanto la propia ayuda humanitaria, como el desarrollo y la construcción de paz. Por ejemplo, el triple nexo puede y debe ser conectado en las respuestas que tienen que ver con el cambio climático (Mena *et al.*, 2022). Por otro lado, se ha evidenciado la eficacia de las respuestas basadas en el nexo en materia de reducción de riesgo de desastres (DRR, por sus siglas en inglés) (UNDRR, 2023). La incorporación de todos los enfoques al triple nexo y su operacionalización en los distintos contextos debe ser una fusión que respete las líneas de actuación y los derechos de los titulares de derechos, tratando de seguir, como razón última de cualquier adaptación y mejora de las intervenciones humanitarias, el principio de no hacer daño (*Do No Harm*) y la buena práctica humanitaria. Por lo tanto, es esencial que el triple nexo se adapte y fomente la participación de las comunidades, las autoridades locales, regionales y nacionales (WeWorld, 2020, citado en Rey *et al.*, 2020)

Es importante destacar que este no es un enfoque unidimensional. Su implementación debe ser flexible y adaptarse a los contextos específicos. Además, debe respetar los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, y garantizar que la asistencia llegue a quienes más la necesitan (ICVA, 2022).

Como se puede apreciar, los componentes del triple nexo no parten de definiciones únicas, y sus desarrollos académicos y definiciones actuales son más transversales gracias a evoluciones conceptuales de los términos con procesos de ampliación. La acción humanitaria y el nuevo humanitarismo tienden, en cierto modo, a la acepción del desarrollo como estrategia de prevención de nuevas crisis, del

mismo modo que con la paz. El desarrollo precisa de una estabilidad, en la cual una capacidad de respuesta humanitaria y la seguridad son necesarias. También la construcción de paz no es posible sin un desarrollo o con constantes crisis a las que no se puede responder, por ello todos los componentes del triple nexo son inherentemente necesarios entre sí.

4.2. DESARROLLO E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL TRIPLE NEXO

Es difícil atribuir una acuñación exacta del término “Triple nexo humanitario”; hay eventos e instituciones que han desempeñado un papel clave en el desarrollo del concepto y su institucionalización.

El secretario general de Naciones Unidas desempeñó un papel importante en la promoción de este concepto. En su discurso inaugural en la Asamblea General en 2016, António Guterres describió la respuesta humanitaria, el desarrollo sostenible y el mantenimiento de la paz como “tres lados del mismo triángulo”, reforzando así el triple nexo como la ortodoxia dominante en el sector de la ayuda (Guterres, 2016). Adicionalmente, en 2016, el hasta entonces secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon (2016), emitió un informe titulado “Una humanidad: responsabilidad compartida”, que establecía una agenda para la humanidad que incluía el objetivo de “trascender la división entre lo humanitario y el desarrollo”. En 2017, la ONU comenzó a implementar su denominado “Nuevo modo de trabajar” (NWOW, por sus siglas en inglés), que tiene como objetivo “fortalecer el nexo humanitario-desarrollo” (OCHA, 2017). El NWOW fue respaldado por organizaciones de gran relevancia como el Banco Mundial (Rey, 2020).

En febrero de 2019, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE/OECD, por sus siglas en inglés) aprobó la “Recomendación sobre el nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz”, lo que proporcionó un respaldo importante al concepto de triple nexo (OCDE, 2019).

En el contexto de Europa, la Unión Europea ha fusionado, en distintos grados de éxito, el vínculo entre desarrollo y acción humanitaria en el tratamiento de situaciones críticas complejas.

Después de la primera Cumbre Humanitaria Mundial, se añadió la paz como una tercera variable a este vínculo. Desde ese punto, se ha provisto un esquema político para llevar a cabo su puesta en marcha, con las resoluciones del consejo de la UE y enfatizando en la importancia de la prevención, la anticipación y la evitación de crisis, así como la incorporación de la capacidad de adaptación en las agendas y fondos de las acciones exteriores de la UE (Consejo de la UE, 2022). La intervención de la Unión Europea en materia de asistencia humanitaria se rige por el artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Poco a poco, las ONG internacionales a cargo de intervenciones humanitarias han ido adoptando el enfoque y creando discusiones sobre su pragmatismo y la viabilidad de su operacionalización (véase Oxfam International, 2019; Guinote y Policy ICRC, 2020; FAO, DI y NRC, 2021; Howe, 2019).

4.3. RELEVANCIA DEL TRIPLE NEXO EN EL TAPÓN DEL DARIÉN

En realidad, esta aproximación se ha operacionalizado en distintos contextos. Colombia, Etiopía, Malawi, Malí, Myanmar, Nigeria, Somalia y Sudán del Sur han sido protagonistas de programas en los que se ha puesto en práctica con distintos resultados y éxitos (Rey *et al.*, 2020). En este aspecto, Sudán del Sur, Camerún y Kenia son pioneros en la aplicación del triple nexo en sus territorios e intervenciones (Horstmann, 2023).

En abril del 2023, el Conflict Sensitivity Resource Facility (CSRF) presentaba un informe junto con Dectro Research and Advisory, en el que se presentaban cinco lecciones sobre la aplicación del triple nexo en Sudán del Sur en relación con la coordinación y la aproximación e inclusión de las comunidades en las intervenciones. De estas lecciones se destaca que los enfoques fragmentados de la participación comunitaria por parte de las iniciativas humanitarias, de desarrollo y de paz dan lugar a ineficacias e incoherencias que distorsionan las perspectivas comunitarias y socavan el impacto colectivo de los programas de ayuda en todo Sudán del Sur. De igual modo, los esfuerzos mal planificados para implicar (o no) al gobierno local como parte de la implicación comunitaria han

alimentado sospechas, lo cual generó interferencias políticas y socavó la negociación sobre cuestiones delicadas (Deng *et al.*, 2023).

Por otro lado, las necesidades humanitarias en Camerún están intrínsecamente ligadas a la inseguridad persistente y a los consiguientes desplazamientos forzados, así como a la pobreza, las catástrofes naturales y las epidemias sanitarias agravadas por déficits estructurales y crónicos que afectan a los medios de subsistencia (OCHA, 2023). Para responder eficazmente a estos complejos problemas y a sus repercusiones, se necesitan intervenciones simultáneas y coordinadas que respondan a las causas estructurales y profundas de las vulnerabilidades, garantizando al mismo tiempo la necesaria respuesta de emergencia (OCHA, 2023).

En el Tapón del Darién, esta estrategia es particularmente relevante. Esta región, conocida por su densa selva y su topografía desafiante, es un corredor crítico para los migrantes que buscan llegar a Norteamérica. Los desafíos de la migración forzada, la inseguridad y la vulnerabilidad ambiental hacen que la aplicación del triple nexo sea indispensable para una intervención humanitaria efectiva.

El desplazamiento humano es una realidad constante en el Darién. La necesidad de proporcionar asistencia humanitaria inmediata a los migrantes en tránsito es crucial, pero sin abordar las causas subyacentes de este desplazamiento, los esfuerzos serán insostenibles. Aquí es donde el triple nexo puede ofrecer soluciones duraderas, abordando simultáneamente las causas estructurales de la migración forzada, como la violencia, la pobreza y la inseguridad alimentaria. Además, el Darién también es una zona de conflicto debido a la presencia de grupos armados ilegales. Estos actores exacerban la inseguridad y el riesgo para los migrantes, lo que refuerza la necesidad de una estrategia integrada de paz y seguridad. La construcción de la paz, en particular, es fundamental para disminuir la violencia y garantizar la seguridad y protección de las poblaciones vulnerables.

En la misma línea, el Darién es un ecosistema frágil que enfrenta amenazas significativas debido al cambio climático y la deforestación. La vulnerabilidad ambiental puede aumentar la inseguridad alimentaria y la inestabilidad económica, lo que a su vez puede

alimentar la migración y el conflicto. Por lo tanto, el desarrollo sostenible debe ser una prioridad para garantizar la resiliencia a largo plazo.

5. HALLAZGOS DEL ESTUDIO

La orientación del estudio se enfoca en determinar si es apropiado o no la aplicación del triple nexo en la crisis del Tapón del Darién; esta pregunta base guía la investigación planteada. De igual modo, se estudian qué desafíos y oportunidades existen en el contexto para la respuesta humanitaria, así como para aplicar el triple nexo. Por eso se han estudiado principal pero no únicamente los siguientes aspectos:

- La relevancia de la aplicación del nexo.
- La temporalidad y talante estructural de la crisis.
- Los mecanismos de coordinación.

Toda la información de los hallazgos se sacó de las entrevistas a representantes de entidades en el Darién, así como jefes de misión en el país, directores regionales o coordinadores de dichas entidades en el terreno y conclusiones propias. Las entrevistas harán referencia al anexo 1.

5.1. ROTACIÓN CONSTANTE DE MIGRANTES: UN OBSTÁCULO PARA PROYECTOS ESTABLES EN UNA CRISIS CRONIFICADA

Las organizaciones tienen la percepción de que la crisis de migrantes en el Darién se ha cronificado; sin embargo, una realidad entendida por algunas de las organizaciones que trabajan en el terreno corresponde al hecho de que existe una alta rotación en los migrantes que impide la implementación de proyectos de forma estable (director(a) regional de una entidad, comunicación personal, 8 de junio de 2023).

Las personas que llegan a la región generalmente no se quedan mucho tiempo. Después de atravesar la implacable selva, descansar y reabastecerse en el Tapón del Darién, la mayoría continúa su viaje hacia el norte, buscando llegar a Estados Unidos o Canadá

(representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023). De hecho, hay autobuses directos que llevan a la población migrante a una ETRM cercana a la frontera con Costa Rica, propiciada, por el gobierno de Panamá para que la población migrante no se quede en el país (representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023).

En este sentido, existe la necesidad de reconocer y abordar el carácter crónico y cambiante de esta crisis (coordinador(a) de terreno de una entidad, comunicación personal, 7 de junio de 2023). La alta rotación de migrantes en el Tapón del Darién no es una anomalía, sino una característica constante que debe ser considerada en la respuesta humanitaria.

5.2. COORDINACIÓN INEFICIENTE Y AUSENCIA DE OCHA: URGENCIA DE CONFERENCIA DE DONANTES

A partir del estudio contextual, se puede apreciar la ausencia de estructuras de coordinación eficientes destinadas a la respuesta humanitaria ante la emergente crisis. Aunque se ha mencionado la existencia del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), es importante señalar que este opera exclusivamente en el lado colombiano de la frontera.

En este escenario, la acción humanitaria se desarrolla principalmente en el lado panameño de la frontera. Este fenómeno puede atribuirse al hecho de que la población migrante recibe una atención relativamente adecuada por parte de las bandas organizadas en el lado colombiano, descontando posibles instancias de fraude y engaño, hasta su llegada a Bajo Chiquito (representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023).

Del mismo modo, OCHA no está presente en el terreno, lo que muestra, hasta cierto punto, el desinterés de la comunidad internacional en el contexto de crisis del Tapón del Darién. Esta falta de coordinación genera ineficiencias en el trabajo e incapacidades de implementar proyectos que sigan el marco del triple nexo humanitario.

En la misma línea, algunas organizaciones han alertado que debido a la falta de coordinación humanitaria y de la presencia de agencias humanitarias de la ONU, así como a la falta de atención del panorama internacional, se ha dado una situación en la que no se ha llevado a cabo una conferencia de donantes para abordar la crisis de forma conjunta. (representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023). Esto crea grandes desajustes e incompatibilidades en el momento de la coordinación.

5.3. EL DESAMPARO DEL ESTADO Y SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Del mismo modo, se ha denunciado la ausencia de titularidad por parte de los Estados (representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023). Una falta de presencia del Estado resulta en diversas consecuencias. Una de ellas es la incapacidad de aplicar políticas de desarrollo. En el lado colombiano de la frontera, ya sea en los puntos de inicio de la travesía a pie o en los municipios donde la población migrante se suele reunir, se ha reportado una total desatención por parte de los organismos estatales, según las fuentes consultadas.

En consecuencia, no se pueden plantear políticas de desarrollo, políticas de gestión de los flujos migratorios ni una atención individualizada y óptima de la realidad vivida por los migrantes. De hecho, pasa lo mismo a nivel de construcción de paz; no se puede atender una situación de conflicto armado, como se da en la zona con la presencia de una organización como el Clan del Golfo, solamente con diplomacia humanitaria.

5.4. EL PAPEL CENTRAL DE LAS REDES SOCIALES EN EL FLUJO MIGRATORIO

Mediante el estudio se evidencia que la era digital permea incluso las regiones más remotas, como el Tapón del Darién. Al realizar

una búsqueda focalizada en Facebook³, específicamente dirigida a grupos con el término “Tapón del Darién”, se descubren numerosas comunidades, algunas de ellas con más de veinte mil miembros, donde se disemina información pertinente a diversos tópicos, incluyendo:

- Las condiciones actuales para transitar por el Tapón del Darién.
- Las políticas migratorias implementadas por Panamá y Estados Unidos.
- Recomendaciones proporcionadas por individuos que han atravesado el Darién.
- Coordinación de agrupaciones para excursiones al selvático territorio.
- Información detallada sobre costos y paquetes disponibles.
- Portales dedicados a la búsqueda de familiares desaparecidos en la región del Darién.

Es interesante destacar que algunos de estos colectivos en Facebook proporcionan acceso a grupos privados de WhatsApp⁴, en los cuales se gestionan expediciones directamente con guías locales.

Por otro lado, una consulta similar en TikTok⁵⁷ revela una abundancia de videos, más allá de los reportajes oficiales, donde la población migrante comparte sus experiencias al cruzar la región y narra los desafíos afrontados, incluyendo la pérdida de familiares durante la travesía, o consejos prácticos para la travesía del Darién. Algunos de estos videos acumulan más de tres millones de visualizaciones.

³Los grupos consultados en Facebook son grupos donde los migrantes se organizan y contactan con los guías. Entre ellos se encuentran: “Darién la selva de los migrantes” consultado en junio de 2023, <https://www.facebook.com/groups/613919943505952>; “TAPON DEL DARIEN”, consultado de junio de 2023, <https://www.facebook.com/groups/442364757902151>; “Darién Panamá USA 2023”, consultado en junio de 2023, <https://www.facebook.com/groups/175744728680097>; “Darién con Dios todo es posible”, consultado en junio de 2023, <https://www.facebook.com/groups/3485927965009971>.

⁴Estos grupos acostumbran a estar abiertos por invitación pública. Algunos de estos grupos son: “Uno de los mejores guía Necoclí Panamá La unión hace la fuerza” o “Dios es mi pastor”, consultados en junio de 2023. Por motivos de privacidad de la población migrante que forma parte de los grupos con sus números de telefonos personales no se adjunta el enlace de acceso a los grupos.

⁵Consultando el siguiente enlace se puede acceder a distintos de los videos descritos en el texto: <https://www.tiktok.com/search?q=tapón%20del%20darien&t=1688074354333>

Es notable, sin embargo, que la visibilidad de las entidades que advierten sobre los peligros del Darién y promueven alternativas de tránsito más seguras es considerablemente baja en comparación.

5.5. LA PRIMACÍA DEL ENFOQUE HUMANITARIO Y LA NECESIDAD DE ESPACIOS DE DESARROLLO

Pese a que no todas las organizaciones que están presentes en la respuesta tienen un mandato estrictamente humanitario, la respuesta del conjunto de organizaciones es casi estrictamente humanitaria. Las organizaciones se centran en las siguientes intervenciones:

- Atención médico-humanitaria
- Atención psicológica
- Protección
- Sensibilización
- Agua, saneamiento e higiene (WASH)
- Seguridad alimentaria
- Transporte humanitario (G. Loprete, comunicación personal, 23 de mayo de 2023; coordinador(a) de terreno de una entidad comunicación personal, 7 de junio de 2023; director(a) regional de una entidad, comunicación personal, 8 de junio de 2023; L. Eguiluz, comunicación personal, 11 de junio de 2023; representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023).

Varias instituciones afirman incorporar programas de desarrollo en sus esquemas de trabajo. Como ejemplo, Giuseppe Loprete, quien lidera la Misión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Panamá, explica que tanto la OIM como la ACNUR han designado, respectivamente, un enviado especial para coordinar sus esfuerzos (G. Loprete, comunicación personal, 23 de mayo de 2023). En particular, estas organizaciones se encuentran en el proceso de construir y fomentar una plataforma enfocada en atender las necesidades humanitarias de más de siete millones de venezolanos, quienes han tenido que abandonar su país natal (G. Loprete, comunicación personal, 23 de mayo de 2023).

Por otro lado, se puede destacar que diversas entidades operativas en el terreno reafirman su compromiso con los otros componentes del nexo, más allá del aspecto humanitario. Dichas entidades se dedican a la formación y el fortalecimiento en temas relacionados con el cambio climático, así como a la creación de medios de subsistencia en las comunidades de acogida (G. Loprete, comunicación personal, 23 de mayo de 2023; coordinador(a) de terreno de una entidad, comunicación personal, 7 de junio de 2023).

Conviene destacar que no todas las entidades o responsables de las entidades comparten la visión de incorporar programas multidimensionales en sus filas. Esto será comentado en el último hallazgo.

5.6. EL CLAN DEL GOLFO, LOS INDÍGENAS Y LA VIOLENCIA: MÚLTIPLES FACETAS DE UN CONFLICTO

Como se mencionó en el segundo hallazgo, la población no suele sufrir violencia o intimidación hasta llegar a la comunidad de acogida de Bajo Chiquito. Eso permite sacar dos conclusiones lógicas, también comentadas por ciertas entidades.

La primera de ellas es que el Clan del Golfo y los “guías” que cruzan a personas por el Darién llevan a cabo de una manera extremadamente profesional el tráfico de personas, empleando estructuras organizacionales que ostentan semejanzas con las de una entidad corporativa legítima (representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023). Esto, hasta cierto punto, garantiza cierta seguridad para los migrantes que realizan la travesía, al menos hasta “la bandera”⁶. En ese punto, por temas legales, los migrantes suelen hacer su travesía a su merced hasta llegar a las comunidades de acogida (guía de migrantes en el Darién, comunicación personal, 12 de junio de 2023).

Que el Clan del Golfo, o la población colombiana no realice la mayoría de los abusos y que estos empiecen en las poblaciones de acogida, corrobora lo que más de una entidad nos ha asegurado: La

⁶La expresión “La bandera” hace referencia al punto selvático en el que oficialmente deja de ser Colombia y empieza a ser Panamá.

violencia y la intimidación a la población migrante la suele realizar la población indígena de la zona (director(a) regional de una entidad, comunicación personal, 8 de junio de 2023; representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023; guía de migrantes en el Darién, comunicación personal, 12 de junio de 2023).

Si bien es cierto que varias entidades e incluso guías han alertado de esa situación, se sospecha que la población colombiana relacionada con el tráfico de personas puede trabajar de forma conjunta con la población indígena. Pese a eso, y haciendo referencia al hallazgo número cuatro, TikTok⁷, es fácil encontrar videos donde el Senafront es considerado como gran protector por detener a criminales en el lado panameño de la frontera. Cabe destacar de que existe la posibilidad de que esos videos sean propaganda, ya que la presencia policial en la región es considerablemente baja en relación con la situación de inseguridad que se vive (representante de una entidad en terreno, comunicación personal, 11 de junio de 2023).

5.7. EL TRIPLE NEXO EN LA RESPUESTA A LA CRISIS DEL DARIÉN: ¿ES RELEVANTE?

El triple nexo humanitario ofrece una aproximación holística a la respuesta. La mayoría de las entidades presentes en contextos de crisis humanitarias concuerdan en que la visión para abordar tales crisis debería situarse en el marco del “triple nexo” humanitario, o al menos alejarse de una visión puramente cortoplacista.

La adhesión a este enfoque del triple nexo parece correlacionarse con la afinidad de las entidades con el sistema de las Naciones Unidas y con su orientación hacia el desarrollo. Aquellas organizaciones con una identidad más arraigada en el desarrollo y más alineadas con el sistema de las Naciones Unidas tienden a favorecer el enfoque del triple nexo, percibiéndolo como un marco estratégico efectivo.

⁷Un ejemplo de este tipo de videos está disponible en el siguiente enlace: https://www.tiktok.com/@oscar_elblue/video/7222383098736987397?q=senafront&t=1688114209022

Sin embargo, las entidades de corte más estrictamente humanitario suelen situarse más lejos de este enfoque. Estas organizaciones enfatizan en la necesidad de mantener un espacio humanitario seguro y neutral, y sostienen que el enfoque del triple nexo puede complicar esta misión.

Un ejemplo de esta postura es el de Luis Eguiluz, jefe de Misión en Colombia y Panamá para Médicos Sin Fronteras (MSF). Eguiluz, en declaraciones a título personal, expresó que el enfoque del triple nexo puede obstaculizar la capacidad de preservar el espacio humanitario. Según su perspectiva, la vinculación de la ayuda humanitaria con el desarrollo y la paz —áreas a menudo fuertemente influenciadas por la política y caracterizadas por la movilización de grandes sumas de dinero— puede dificultar el cumplimiento de los principios fundamentales de la acción humanitaria, a saber: la imparcialidad, la neutralidad y la independencia (L. Eguiluz, comunicación personal, 11 de junio de 2023).

Es imperativo que las entidades implicadas en la respuesta a las crisis operen de manera independiente, en respeto a su autonomía y particular enfoque operacional. Sin embargo, el enfoque del triple nexo humanitario sugiere la necesidad de una mayor coordinación y cooperación entre las diversas organizaciones humanitarias, las agencias de desarrollo y las entidades de construcción de paz. Este requerimiento no implica una fusión de roles ni debería condicionar la intervención de ninguno de los actores implicados. Por el contrario, se trata de establecer mecanismos efectivos de coordinación que permitan una respuesta más coherente y holística a las crisis.

Estos mecanismos de coordinación tienen el potencial de aportar importantes beneficios al permitir una interacción más eficaz entre los distintos actores y un enfoque más integrado que combine las actividades humanitarias, de desarrollo y de paz de manera complementaria. Sin embargo, estos mecanismos deberían estar diseñados de manera que respeten y protejan la independencia operativa de cada entidad, y no deberían utilizarse para imponer un enfoque particular a ninguna de las partes.

La implementación del triple nexo humanitario puede ser de gran valor si se aplica de forma adecuada, siempre y cuando se garantice el respeto a los principios de independencia y buena práctica

humanitaria. Esto implica que las intervenciones humanitarias deben seguir estando guiadas por las necesidades de las personas afectadas, y no deben estar sujetas a intereses políticos ni económicos. A su vez, las intervenciones de desarrollo y construcción de paz deben reconocer y tener en cuenta las particularidades y complejidades del contexto humanitario.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

La crisis en el Tapón del Darién se encuentra en un proceso de cronificación, pese a estar configurada por una alta rotación de la población migrante. Esa realidad propicia la necesidad de una intervención asistencialista en una primera instancia, pero con la mira puesta en el largo plazo. El número de migrantes crece año tras año, influenciado no solo por los efectos *push*⁸ de los países origen y las políticas migratorias regionales fuertemente marcadas por las decisiones del departamento de migración de Estados Unidos, sino también por la fuerte presencia de las redes sociales que propician la propaganda del paso por el Darién, así como la coordinación entre migrantes. La violencia en la travesía de los migrantes puede ser causada por una ausencia del Estado en la zona y por la falta de políticas de desarrollo locales. Del mismo modo, la ineficiencia de los mecanismos de coordinación, así como la ausencia de entidades de suma relevancia como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), crean desajustes en la intervención humanitaria. En este contexto, las entidades deben trabajar para dar una respuesta humanitaria eficiente no solo a la salida de la selva del Darién, sino también en el lado colombiano de la frontera, sensibilizando y capacitando a los migrantes para propiciar un paso más seguro frente a los fuertes peligros.

⁸ Los efectos *push* son condiciones desfavorables que empujan a la población de un país a emigrar, en las teorías *push-pull* de Ravenstein. Para más información consultar Dorigo y Tobler (1983).

El enfoque del triple nexo humanitario ofrece un marco prometedor para este propósito, pero su implementación requiere una mayor coordinación entre los diferentes actores, una mayor implicación de los Estados y la comunidad internacional, y un uso más efectivo de las herramientas de información y comunicación disponibles. Es importante que la implementación del nexo se realice con respeto a los principios fundamentales de la acción humanitaria y al rol independiente de cada actor. Esto implica que las intervenciones humanitarias deben seguir estando guiadas por las necesidades de las personas afectadas, y no deben estar sujetas a intereses políticos ni económicos. A su vez, las intervenciones de desarrollo y construcción de paz deben reconocer y tener en cuenta las particularidades y complejidades del contexto humanitario.

6.2. RECOMENDACIONES

6.2.1. ADAPTAR LA RESPUESTA HUMANITARIA A LA NATURALEZA CRÓNICA Y CAMBIANTE DE LA CRISIS

La dinámica migratoria en el Tapón del Darién exige una adaptación constante de las intervenciones humanitarias. Para responder a las necesidades cambiantes de la población migrante, es esencial realizar evaluaciones periódicas que permitan ajustar las intervenciones de manera oportuna. Además, es crucial diseñar programas flexibles que puedan adaptarse rápidamente a nuevas situaciones. En este sentido, es recomendable fomentar la resiliencia de la población migrante a través de programas de capacitación y empoderamiento, que les permitan enfrentar los desafíos de su travesía de manera más efectiva.

6.2.2. FORTALECER LAS ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN

La eficacia de la respuesta humanitaria se ve comprometida por la ausencia de estructuras de coordinación eficientes y la falta de presencia de OCHA en el terreno. Para superar estas limitaciones es urgente establecer mecanismos de coordinación robustos y eficaces. Esto podría lograrse mediante la creación de un comité de coordinación que incluya a todas las partes interesadas, incluyendo ONG, agencias de la ONU, gobiernos locales y nacionales, y representantes

de la población migrante. Además, es necesario implementar sistemas de información compartida para mejorar la comunicación y la coordinación entre las diferentes partes. Finalmente, es fundamental solicitar la presencia y el apoyo de OCHA en el terreno para fortalecer la respuesta humanitaria.

6.2.3. PROMOVER LA TITULARIDAD ESTATAL

La ausencia de titularidad por parte de los Estados limita la capacidad de implementar políticas de desarrollo efectivas. Para superar este desafío es necesario que los Estados asuman un papel más activo y comprometido en la gestión de la crisis y en la promoción del desarrollo en la región. Esto implica trabajar con los gobiernos locales y nacionales para aumentar su compromiso y participación en la gestión de la crisis. También es crucial promover la creación de políticas públicas que aborden las causas subyacentes de la migración y promuevan el desarrollo en la región. Finalmente, es importante fomentar la colaboración entre los gobiernos y las organizaciones humanitarias y de desarrollo para maximizar el impacto de las intervenciones.

6.2.4. SE DEBE TRABAJAR EN EL LADO COLOMBIANO DE LA FRONTERA

Si bien es cierto que el lado colombiano de la frontera no necesita una intervención humanitaria *per se*, sí existen varias acciones que se pueden tomar previas al inicio del viaje de los migrantes en la selva. Entre ellas, sensibilizar a los migrantes sobre los peligros que comporta el viaje, capacitarlos con conocimientos de primeros auxilios e incluso con conocimientos que puedan ser útiles en una travesía en una selva densa como lo es el Darién, y también asistir artículos que puedan ser útiles y hacer más seguro su paso por la selva.

6.2.5. UTILIZAR LAS REDES SOCIALES COMO HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN Y COORDINACIÓN

Las redes sociales desempeñan un papel central en el flujo migratorio y pueden ser utilizadas de manera efectiva para difundir información relevante, coordinar acciones y promover la seguridad y el bienestar de los migrantes. Esto implica crear y gestionar grupos en redes sociales para difundir información relevante y

coordinar acciones. También es importante utilizar las redes sociales para promover la seguridad y el bienestar de los migrantes, por ejemplo, compartiendo información sobre rutas seguras y servicios disponibles. Finalmente, es crucial trabajar con las plataformas de redes sociales para combatir la desinformación y promover contenidos precisos y útiles.

6.2.6. PROMOVER UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA RESPUESTA A LA CRISIS

Aunque la respuesta a la crisis ha sido predominantemente humanitaria, es necesario promover un enfoque más integrado, que combine las intervenciones humanitarias con acciones de desarrollo y construcción de paz. El enfoque del triple nexo humanitario puede proporcionar un marco valioso para este propósito. Para implementar este enfoque es fundamental fomentar la colaboración y la coordinación entre las organizaciones humanitarias, las agencias de desarrollo y las entidades de construcción de paz. Este enfoque integrado permitirá abordar la crisis de manera más holística, atendiendo no solo las necesidades inmediatas de la población migrante, sino también las causas subyacentes de la migración y los desafíos a largo plazo para el desarrollo y la paz en la región.

REFERENCIAS

- ACNUR. (2023). *Darien Panama: Mixed Movements Protection Monitoring: May 2023*. <https://tinyurl.com/5esrtksx>
- Barakat, S. y Milton, S. (2020). Localisation across the humanitarian-development-peace nexus. *Journal of Peacebuilding & Development*, 15(2), 147–163. <https://doi.org/10.1177/1542316620922805>
- Center on International Cooperation (CIC). (2019). *The Triple Nexus in Practice: Toward a New Way of Working in Protracted and Repeated Crises*. New York University.
- Consejo de la Unión Europea. (2022). Políticas de ayuda humanitaria. <https://tinyurl.com/44t33aa3>
- Deng, D., Deng, D. y Morris, R. (2023). *Community Engagement and Inter-Agency Collaboration across the Humanitarian-Development-Peace (HDP) Nexus in South Sudan*. Conflict Sensitivity Resource Facility; Detcro Research and Advisory.
- Dominguez, E. (2023). *Estrategia regional para una migración segura buscan Panamá, EE.UU. y Colombia*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.
- Dorigo, G. y Tobler, W. (1983). Push-pull migration laws. *Annals of the Association of American Geographers*, 73(1), 1-17.

- FAO, DI y NRC. (2021). Development actors at the nexus: Lessons from crises in Bangladesh, Cameroon and Somalia, synthesis report. *Food and Agriculture Organization of the United Nations, Development Initiatives and Norwegian Refugee Council*. <https://doi.org/10.4060/cb3835en>
- Franco, C. B. y Valdivieso, L. Z. (2023). *Addressing the Darien Gap migration crisis and its impact on neighboring countries*. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA).
- Frontera Colombo-Panameña. (2017). *Sobre las zonas de frontera*. Defensoría del Pueblo de Colombia y ACNUR.
- Galtung, J. (1976). Three approaches to peace: Peacekeeping, peacemaking, and peacebuilding. *Peace, war and defense: Essays in peace research*, 2(1), 297-298.
- Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) y R4V. (2022, 1 de agosto). *Situation Alert N°2: Risk of 'bottleneck' of refugees and migrants in transit in Necoclí (Antioquia) as of 22 July 2022*. <https://tinyurl.com/3ht8uj95>
- Guinote, F. S. y Policy ICRC. (2019). Q&A: The ICRC and the 'Humanitarian-Development-Peace Nexus' Discussion. *International Review of the Red Cross*, 101(912), 1051-66.
- Guterres, A. (2016). Secretary-General-designate António Guterres' Oath of Office Speech. *United Nations*. <https://tinyurl.com/2p8c25cv>
- Horstmann, L. (2023). *The Humanitarian-Development-Peace-Nexus: Recipes for success from the field: time for action*. Center for International Peace Operations.
- Howe, P. (2019). The triple nexus: A potential approach to supporting the achievement of the Sustainable Development Goals? *World Development*, 124, 104629.
- Human Rights Watch (HRW). (2023). Los migrantes que cruzan el Darién necesitan asistencia humanitaria urgente. <https://tinyurl.com/2u5jwytf>
- International Council of Voluntary Agencies (ICVA). (2022). *Learning Stream: Navigating the Nexus*. <https://tinyurl.com/35vcuanu>
- Ki-moon, B. (2016). One Humanity; Shared Responsibility. Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit. (*United Nations 70 session, 73a*).
- Korten, A. (1995). Paving the Pan-American gap. *Multinational Monitor*, 16(11), 19-22.
- Mena, R., Brown, S., Peters, L. E. R., Kelman, I. y Ji, H. (2022). Connecting Disasters and Climate Change to the Humanitarian-Development-Peace Nexus. *Journal of Peacebuilding & Development*, 17(3), 324-340.
- Millán Valencia, A. y Estrada Isaza, C. (2019). El infierno de cruzar el Tapón del Darién, la región más intransitable y peligrosa de América Latina (que corta en dos la ruta Panamericana). *BBC News Mundo*. <https://tinyurl.com/556nstm2>
- Miller, S. W. (2014). Minding the gap: Pan-Americanism's highway, American environmentalism, and remembering the failure to close the Darién gap. *Environmental History*, 19(2), 189-216.
- Miraglia, P. (2016). The Invisible Migrants of the Darién Gap: Evolving Immigration Routes in the Americas. *Council on Hemispheric Affairs*, 18.

- Mixed Migration Centre (MMC). (2022). *4Mi INFOGRAFÍA - Riesgos de seguridad en el Tapón del Darién y asistencia necesitada por personas refugiadas*. <https://tinyurl.com/2398hyd9>
- Nguya, G. y Siddiqui, N. (2020). Triple nexus implementation and implications for durable solutions for internal displacement: On paper and in practice. *Refugee Survey Quarterly*, 39(4), 466–480. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa018>
- OCHA (2023). Cameroon 2023 Humanitarian Response Plan (March 2023). *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021). *Más de 91,000 migrantes han cruzado el Tapón del Darién rumbo a Norteamérica este año*. <https://tinyurl.com/2p8fsktv>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2023). *El Darién, donde el pavor y la fe chocan para los migrantes que apuestan a un futuro mejor*. <https://tinyurl.com/52z3krp8>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2022). *Migraciones Sur-Nor-te desde Sudamérica. Informes estratégicos de coyuntura #1*.
- Orozco Cuello, C., Sanandres Campis, E. y Molineros Guerrero, I. (2012). Colombia, Panamá y la Ruta Panamericana: Encuentros y Desencuentros. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, (16), 101-130.
- Oxfam International. (2019). *Humanitarian, development and peacebuilding action: The nexus in practice*. Oxfam.
- Rey, F. (2020). El nexo entre lo humanitario, el desarrollo y la paz: Algunas precauciones para un tema con historia. En *La acción humanitaria en 2019-2020: Una agenda condicionada por la pandemia* (pp. 59-72). Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).
- Rey, F., Abellán, B. y Gómez, A. (2022). *La aplicación del enfoque de “triple nexo” entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).
- Rey y Gomez (2023). *Desafíos Humanitarios en Colombia*. Instituto de Estudios Sobre Conflictos y Acción Humanitaria.
- Rutkow, E. (2019). *The Longest Line on the Map: The United States, the Pan-American Highway, and the Quest to Link the Americas*. Scribner.
- Severiche, H. A., Méndez, O. C., Pérez, M. I. G., Rojas, N. H. y Parra, C. P. *La cara de la migración de la que nadie está hablando: los impactos de la migración de tránsito en las regiones desgobernadas de Urabá y el Darién*. <https://tinyurl.com/37ej26np>
- UN Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2023). *Evidence of positive progress on disaster risk reduction in the humanitarian-development-peace nexus. Thematic report to inform the Midterm Review of the Sendai Framework*. <https://tinyurl.com/38nu256d>

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2017, 10 de abril). *New Way of Working*. <https://tinyurl.com/2rsp8xu6>
ONU. (2023). Tras el cruce de 19.000 niños por el Tapón del Darién, UNICEF alerta de que podemos estar ante una grave crisis humanitaria.



Sección ordinaria



Patrimonio en guerra: el hito de Tombuctú. Análisis de la primera condena de la CPI por destrucción de patrimonio cultural

Heritage at War: The Timbuktu Landmark.
Analysis of the first ICC conviction for
destruction of cultural heritage

Teresa Millán Castro*

Artículo de reflexión

Fecha de recepción: 8 de mayo de 2023

Fecha de aceptación: 3 de julio de 2023

Para citar este artículo:

Millán Castro, T. (2023). Patrimonio en guerra: el hito de Tombuctú. Primera condena de la CPI por destrucción de patrimonio cultural. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(10), 181-204. <https://doi.org/10.22490/26655489.6803>

RESUMEN

En 2012, los ataques perpetrados por las fuerzas islamistas de Ansar Dine y AQIM en Tombuctú provocaron la destrucción de distintos edificios y lugares sagrados que formaban parte del patrimonio cultural de esta ciudad. Estos lugares también pertenecían al conjunto del Patrimonio Mundial de la Humanidad de la Unesco desde 1988. En el contexto actual de conflictos internacionales, la conservación del patrimonio cultural de los territorios debería ser parte de la estrategia a seguir para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Qué es el patrimonio cultural, qué

* Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo por la Universidad Autónoma de Barcelona; doble grado en Derecho y Ciencias Políticas de la Administración por la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. En cuanto a intereses investigativos, se destacan la resolución de conflictos, protección legal internacional en materia de arte y patrimonio. Correo electrónico: teresamillancastro@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1561-9304>

representa, cómo se protege, y qué papel desempeña en este caso de estudio, son algunas de las preguntas a las que se busca dar respuesta a través de un recorrido por un caso único que situó al patrimonio cultural en el centro de la agenda internacional, y que más tarde constituiría la primera condena de la Corte Penal Internacional por destrucción de patrimonio cultural.

Palabras clave: Corte Penal Internacional, identidad cultural, patrimonio cultural, Tombuctú, Unesco.

ABSTRACT

In 2012, the attacks carried out by the islamist forces of Ansar Dine and AQIM in Timbuktu led to the destruction of several buildings and sacred places that were part of the cultural heritage of this city, which also has been a UNESCO World Heritage Site since 1988. In an international war context such as the current one, the preservation of the cultural heritage of territories should be part of the strategy to be followed to achieve the SDGs. What is cultural heritage, what does it represent, how is it protected, and what role does it play in this case study, are some of the questions it seeks to answer through a review of a unique case that placed cultural heritage at the center of the international agenda, and which would later constitute the first sentence by the International Criminal Court for the destruction of cultural heritage.

Keywords: cultural heritage, cultural identity, International Criminal Court, Timbuktu, Unesco.

1. INTRODUCCIÓN

El 27 de septiembre de 2016 se da un hecho histórico, por primera vez la Corte Penal Internacional (CPI) impone una condena por destrucción del patrimonio histórico-cultural.

Años atrás, a mediados de 2012, el caos y la inestabilidad inundan el norte de Malí. Una serie de revueltas nacionalistas que buscan el independentismo y, sobre todo, el reconocimiento del pueblo tuareg, terminan la ascensión al poder de grupos radicales islamistas. Estos

grupos imponen su ideología y creencias religiosas, arrasando con todos y cada uno de los obstáculos que se cruzan en su camino.

Así, entre junio y julio de 2012, tiene lugar la destrucción del patrimonio cultural de Tombuctú. Su carga simbólica e histórica forma parte de la identidad del pueblo maliense, así como, desde 1988, también de toda la sociedad internacional, cuando la Unesco lo incluye en el reconocido conjunto del Patrimonio Mundial de la Humanidad.

El carácter universal e identitario, así como la simbología que rodea el caso de estudio del presente trabajo hace cuestionar por qué tanta excepcionalidad, es decir, ¿por qué Tombuctú? Existen numerosos casos de destrucción de patrimonio cultural que no han recibido la misma colaboración internacional ni, mucho menos, la intervención judicial para condenar los hechos acaecidos en su territorio. Es por ello, por lo que el caso de Tombuctú ha sido, y continúa siendo, un caso muy estudiado y analizado —de nuevo— por su carácter excepcional.

Existen autores que sostienen que la condena a Al Mahdi puede sentar un precedente para situaciones venideras. Por otra parte, hay quienes rechazan esta idea y atribuyen el “éxito” del caso de Tombuctú a la capacidad de la CPI para tomar este tipo de decisiones de una forma un tanto arbitraria (Pineros Polo, 2020). Otros, sin embargo, ponen el foco en los perpetradores del crimen y afirman que, al tratarse de grupos terroristas responsables de la destrucción de Tombuctú, Occidente decide imponerse sobre aquel considerado como su principal enemigo desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, reafirmando así su posición imperialista en África (Calvo, 2016).

El enfoque de este estudio es demostrar que la excepcionalidad de Tombuctú reside en la singularidad del caso; también demostrar que el caso es un hito como tal, gracias a todos aquellos factores que lo convirtieron en un caso único. La pertinencia de este análisis no es otro que dar visibilidad a un caso que logró generar un sentimiento compartido de reivindicación y justicia en la comunidad internacional en favor de víctimas no civiles, sino materiales. Hizo cuestionar el sistema de protección internacional vigente en materia de protección del patrimonio histórico-cultural, creando así una posibilidad, por muy mínima que se considerase, de que este caso pudiera servir como ejemplo para abordar el resto de los crímenes y atentados cometidos en dicho ámbito.

Por todo ello, en primer lugar, es necesario sentar bases conceptuales y contextuales mínimas para comprender el posterior análisis de caso de estudio. El patrimonio cultural constituye el eje del marco conceptual en este caso, ya que el resto de la terminología empleada en el texto se basa en él. En este sentido, términos como la identidad cultural y la simbología asociada a ella son clave para entender el núcleo conceptual y fundamental del análisis. En relación con esto último, también es parte importante del marco conceptual hacer un breve recorrido por la evolución de los preceptos legales que forman parte y han contribuido a la protección internacional vigente en materia de patrimonio cultural. Destaca su relevancia a la hora de entender el carácter universalista del término central del estudio.

Para analizar el caso de Tombuctú, resulta inevitable contextualizar, en primer lugar, la situación del territorio, tanto desde una perspectiva geográfica como histórica. Sin este primer contacto con los antecedentes del conflicto, es difícil entender los sucesos posteriores en la ciudad del norte de Malí en 2012. Así, los distintos factores y eventos sociales, históricos e, incluso, culturales son los que conducirán a una profundización en el desarrollo del estudio.

Por último, como parte esencial del análisis, se realiza un recorrido por las diferentes fases del procedimiento que tuvo lugar en la sede de la Corte en 2012. También se aborda la propia Sentencia y los fundamentos en los que se basa la imposición de la condena más famosa de la CPI en materia de patrimonio.

2. MARCO CONCEPTUAL

La definición de patrimonio cultural ha sido y sigue siendo objeto de debate. Los Estados han moldeado esta concepción según sus propios criterios, ya sea históricos o estéticos, lo que hace que una concepción unánime sea prácticamente imposible (Gracia, 2018). A este respecto, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la Unesco de 1972, en París, supone un auténtico avance en esta materia. En esta Convención se acuerda una definición definitiva de patrimonio, producto del consenso entre los distintos Estados firmantes. Concretamente se distingue entre “patrimonio cultural” y “patrimonio natural” (artículos 1 y 2). Teniendo en cuenta los objetivos y análisis del presente trabajo,

resulta oportuno centrarse en el primero de los conceptos: el “patrimonio cultural”.

La Convención de París de 1972 acuerda, entonces, integrar en el concepto de patrimonio cultural aquellos monumentos, conjuntos y lugares que reúnan un mismo requisito: “que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia” (artículo 1).

Pero ¿qué se entiende por *valor universal excepcional* en este caso? La referencia conceptual conocida más próxima en este sentido es el carácter universalista plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que emana de la Asamblea General de las Naciones Unidas en París en 1948 (Shweder, 2012). Los derechos que se protegen en dicho documento son de aplicación universal, y así consta en las primeras líneas del propio Preámbulo de la Declaración: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

Las continuas referencias a términos como “todos los seres humanos”, “toda persona”, “todo individuo” en la Declaración de 1948 presentan cierta similitud en cuanto a declaración de intenciones con lo dispuesto en la Convención de la Unesco de 1972: “Considerando que el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo”. Claramente, es el segundo precepto el que hace referencia al primero en la disposición de sus artículos, reivindicando así para la protección del patrimonio mundial esa perspectiva universalista, inherente, que siempre se le ha reconocido a los derechos humanos.

Y es que la evolución de ambos conceptos, en términos de protección y reconocimiento legal, demuestra que la similitud entre ellos no es tan evidente, ya que, pese a que el reconocimiento legal de los Derechos Humanos es incuestionable e inviolable, el derecho cultural no ha sufrido el mismo desarrollo (Pabón Cadavid, 2018).

En primer lugar, llama la atención que los principales avances en materia de protección legal internacional hacia bienes culturales hayan tenido lugar en contextos de posguerra. En este sentido, los

protocolos de actuación más importantes se han tomado una vez cometidos ataques o actos de destrucción contra estos bienes, es decir, como reacción de condena por los hechos ya ocurridos, en lugar de formular medidas de prevención estas situaciones: “no es hasta que ha habido una gran pérdida que se toma una medida más potente para prevenir tales atrocidades¹” (Hill, 2016). De esta forma, preceptos como los Convenios de la Haya de 1899² y 1907³ han contribuido al desarrollo de la protección legal internacional en materia de lo que concebimos actualmente como *patrimonio histórico*, sobre todo en contextos de conflicto armado. El éxito más destacable fue el logrado en 1954 con la aprobación de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (Fernández-Liesa, 2009).

La Convención de 1954 llega con el objetivo de solventar la necesidad de fortalecer la regulación para la protección de los bienes jurídicos tras la catástrofe sufrida durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, esta Convención estuvo exenta de polémica, ya que recibió numerosas críticas basadas sobre todo en la complejidad e inadecuación de sus mecanismos y medidas adoptadas (Fernández-Liesa, 2009).

En 1999, esta falta de eficacia achacada a la Convención de 1954 se subsanó con la aprobación del Segundo Protocolo, diseñado con el objetivo de complementar a su antecesora, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo de sus artículos. La protección regulada

¹ Todas las traducciones al castellano son propias de la autora.

² Del Reglamento anexo a la Convención II de la Haya de 1899 sobre las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, destaca el artículo 56, que atribuye el régimen de propiedad privada para aquellos bienes dedicados al culto, caridad, artes y ciencias, otorgándoles también un régimen de protección especial en contextos de guerra: “Toda apropiación, destrucción o daño intencional de dichos establecimientos, de monumentos históricos, obras de arte y de ciencia están prohibidas y deben ser perseguidas”.

³ En cuanto a la Convención de 1907, hay que mencionar dos artículos. Por un lado, el artículo 27, que incluye cierto protocolo de actuación en cuanto a la protección de los bienes anteriormente referidos respecto a la Convención de 1899, limitándose en esta ocasión a aquellos lugares: “donde estén asilados los enfermos y heridos, a condición de que no se destinen para fines militares”. Por otro lado, el artículo 56 considera de forma más concreta la defensa de lo que más tarde se concebirá en La Convención de París de 1972 como *patrimonio cultural*: “Se prohíbe y debe perseguirse toda ocupación, destrucción, deterioro intencional de tales edificios, de monumentos históricos y de obras artísticas y científicas”.

en el protocolo de 1999 tiene como ejes la salvaguardia y respeto de los bienes culturales (artículos 5 y 6), la prevención (artículo 7) y el refuerzo en sus medidas y mecanismos (artículo 10). Además, en el ámbito de los conflictos armados, destaca su aplicación en aquellos conflictos no internacionales (artículo 22), lo cual —veremos más adelante— es de vital importancia de cara al desarrollo del caso de estudio, en relación también con el Estatuto de Roma de 1998.

Si bien se han conseguido avances a lo largo de estos años en materia de reconocimiento legal del patrimonio histórico, es evidente que existe una asimetría en comparación con la posición de los derechos humanos en términos de reconocimiento. En su obra, Pabón Cadavid (2018) reconoce uno de los motivos que ha desencadenado tal desnivel, el componente de identidad asociado al concepto de patrimonio cultural. El patrimonio y la identidad son conceptos entrelazados, como se puede observar en la importancia que la simbología de un bien cultural tiene para un pueblo. El patrimonio cultural de un lugar representa su historia, su pasado en el presente, la memoria colectiva de una sociedad (Pabón Cadavid, 2018).

El carácter simbólico e identitario de un bien cultural está ligado a lo que representa, lo que expresa para los que se identifican con él. El patrimonio es herencia cultural, un icono de la identidad del lugar y la historia que evoca. Pero no solo se puede hablar de tradición en este caso; el patrimonio histórico es una construcción social que no solo abarca la costumbre, sino que lo que significa y lo que transmite evolucionan con la sociedad a la que está ligado (Arévalo, 2004).

La función sociocultural del patrimonio histórico es inevitable, y es ahí donde la identidad desempeña un papel clave. Existe un componente selectivo en cuanto a la identidad en el patrimonio histórico, pues realmente este último está compuesto a partir de la elección de los elementos más representativos para una cultura (Pabón Cadavid, 2018). La identidad consiste en la asimilación de una realidad cultural de un pueblo, identidad que es exteriorizada en forma de patrimonio cultural: un monumento, una fiesta popular, un baile tradicional, etc. Esta simbología canaliza los sentimientos individuales y los traduce en un sentimiento colectivo de pertenencia, de identidad (Arévalo, 2004).

El concepto de identidad cultural se refiere precisamente a un sentimiento de pertenencia a un colectivo; aquel distintivo que permite la diferenciación de un grupo, que se reafirma como distinto a otro. Este concepto no se limita exclusivamente a aspectos artísticos o de patrimonio cultural, sino que también le es atribuido un fuerte componente histórico. La memoria de una sociedad, las experiencias y vivencias a lo largo de distintas generaciones conforman ese sentimiento colectivo mencionado, y el patrimonio cultural se constituye como una expresión de dichos símbolos identitarios (Molano, 2007).

En este sentido, la identidad cultural contradice en cierto modo el carácter universal atribuido al patrimonio histórico, ya que es el componente identificativo lo que hace de un bien cultural digno de ser protegido para su preservación y, por ende, para la preservación del pueblo e historia que representa.

Es por esto por lo que resumir el fenómeno de la iconoclasia como la simple destrucción sistemática de imágenes es obviar todo lo que conlleva este tipo de actuaciones en términos de simbología e intenciones. Los actos de iconoclasia llevan consigo mucho más que la destrucción de las imágenes en sí, ya que buscan borrar el pasado, la historia e, incluso, la memoria de un territorio (Gracia, 2018).

La representación se constituye como un pilar en relación con el objetivo principal de los actos de destrucción del patrimonio. En un contexto de acción-reacción, la iconoclasia es una respuesta a lo que el espectador siente o interpreta al observar una obra o imagen. En realidad, en estos casos, la intención de destruir el patrimonio no es provocada por la imagen en sí, sino por lo que representa para las personas contra las que se pretende ejecutar el acto. Es decir, aquellas a las que se busca dañar mediante la destrucción de la imagen (Gracia, 2018). La simbología es el hilo conductor en estos casos.

En su obra, Gracia (2018) habla sobre el uso de la iconoclasia en el discurso y las prácticas yihadistas. Hace hincapié en la intención de los ataques de destrucción utilizados como arma para la “solución final”, una limpieza cultural que les permita eliminar todo lo que existía y así imponer su propia ideología y creencias. Según Gracia, “tras los actos de iconoclasia hay un contenido simbólico, una intención política y una narrativa que respalda y justifica la acción” (p. 10).

En efecto, la destrucción del patrimonio de Tombuctú en 2012 significa la puesta en práctica —indica la autora— de una *intención política* y una *narrativa que justificaron unas acciones* cargadas de *contenido simbólico*, como se puede comprobar incluso en palabras del propio artífice de los ataques.

En el desarrollo del caso de estudio, la identidad y la simbología desempeñan un papel crucial al suponer para Tombuctú su ruina y su gloria, el motivo por el que se destruye su patrimonio, así como el fundamento de la condena que le hizo justicia.

3. ANÁLISIS

3.1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO: CONTEXTO GEOGRÁFICO, HISTÓRICO Y SOCIAL DE TOMBUCTÚ

Tombuctú es una de las ciudades con mayor valor histórico de África. Situada en el norte de la República de Malí, durante siglos ha sido una de las capitales comerciales más relevantes gracias a su posición geográfica. Tal condición convierte a esta ciudad africana un punto de encuentro cultural y religioso, no solo a nivel nacional, sino también a nivel continental (Pineros Polo, 2020).

Su riqueza cultural e histórica llama la atención debido a su destacado nivel arquitectónico y artístico. La ciudad alberga algunas de las edificaciones más relevantes de la religión islámica y conserva un gran número de manuscritos sagrados tras sus muros. Tombuctú ha sido ciudad de estudio del islam, fuente de expansión de este y, por ende, la esencia religiosa es uno de sus pilares fundamentales (Calvo, 2016).

Desgraciadamente, el éxito y la plenitud no son las características predominantes en la actual ciudad de Tombuctú. Ya como colonia francesa, las condiciones económicas y sociales no eran positivas y, desde su independencia en 1960, la inestabilidad política ha sido otro de los tantos motivos de su declive (Pineros Polo, 2020).

En este caso, es importante destacar el papel de la sociedad, la religión y la política para poder dar un sentido consistente a la historia de esta región, así como para motivar y entender el conflicto que constituye el caso de estudio principal de este trabajo. En este sentido, conviene

destacar la convivencia histórica de distintas culturas, comunidades y religiones que han habitado en el territorio, incluyendo también minorías árabes. Sin embargo, la mayoría de la población del norte del país maliense es tuareg (Martín-Peñato, 2013).

La primera sociedad que habitó el norte de Malí es la sociedad tuareg, un pueblo bereber, tradicionalmente nómada. A lo largo de los siglos, han visto mermados sus recursos y medios económicos, además de ser desplazados de los territorios de control de sus actividades comerciales y ganaderas. En este sentido, la propia colonización francesa del territorio supuso para este pueblo el despojo de muchas de sus concepciones sociales arraigadas, adaptándose entonces a un nuevo estilo de vida occidental y alejado de aquel feudalismo instaurado hasta entonces en su sociedad (Martín-Peñato, 2013).

Pero no solo la injerencia internacional ha desorientado al pueblo tuareg, también ha habido actos de abandono hacia esta sociedad por parte de los propios gobiernos nacionales, tras la independencia colonial. Estas acciones han creado en ella no un sentimiento de apego hacia un territorio en particular, sino uno de independencia como pueblo (Martín-Peñato, 2013)⁴.

Desde los años 90, son varios los conflictos protagonizados por los tuaregs en su ánimo por visibilizar su situación y reivindicarse como pueblo. La guerra civil y las continuas luchas internas crearon un clima de inestabilidad política y social que, pese a los sucesivos acuerdos y treguas, no dejan ver una solución real y factible que ponga fin de una vez por todas al conflicto (Martín-Peñato, 2013)⁵.

⁴ Las reformas territoriales impulsadas por el gobierno nacional de Malí en los años 60 provocaron el desarrollo de movimientos insurgentes dirigidos por tuaregs. Pese a ser sofocados, a estas revueltas le siguieron otras distintas tanto en la década de los 70, como en la de los 80, esta vez por razones climatológicas, a causa de los fuertes períodos de sequía que azotaban el territorio en estos años. Sin embargo, la actitud reaccionaria de los tuaregs, en este caso, nació como respuesta a la inactividad del gobierno maliense y su desinterés en paliar las consecuencias negativas que supusieron tales fenómenos para el pueblo tuareg (Martín-Peñato, 2013).

⁵ Añade el autor Martín-Peñato (2013), como detonante, la llegada de estadounidenses a la región de Sahel en 2003, en su papel de abanderados en la lucha contra el terrorismo. Ante esta situación, los gobiernos de los territorios de la región deciden tomar ventaja de esta nueva presencia extranjera para culpar y señalar a los tuaregs como rebeldes e, incluso, terroristas. Hay que tener en cuenta que, si bien existían ramificaciones criminales, el objetivo de los gobiernos de la zona no era denunciar hechos concretos, sino apuntar y atacar a los tuaregs como colectivo.

En 2012, la novedad llega por la intervención de distintos “aliados” de los tuaregs, motivados por el interés en la independencia de Azawad, territorio que incluye, entre otras regiones, a Tombuctú (Martín-Peñato, 2013). Así, el conocido Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad (MNLA), protagonista y director de orquesta en las revueltas de 2012 en el norte de Malí, está conformado, por un lado, por el Movimiento Nacional del Azawad (MNA); y, por otro lado, por el Movimiento Tuareg del Norte de Malí (MTNM) (Martín-Peñato, 2013).

A finales de marzo de 2012, la inestabilidad política, acrecentada por el golpe de Estado del 21 de ese mes y año contra el gobierno maliense, facilitó la toma del norte de este país por las fuerzas tuaregs, declarando así el MNLA la independencia de Azawad el 6 de abril (Calvo, 2016).

Sin embargo, esta no fue la única alianza que acompañó la ejecución de dicha hazaña. También se destaca el rol de Ansar Dine, Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) y el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO). Ansar Dine surgió como una escisión radical islamista de los tuaregs, cuyo líder está directamente relacionado con el líder de AQMI, por lo que los objetivos de ambos grupos no difieren en demasía: imponer la sharía en su sentido más estricto. Por su parte, MUYAO tampoco dista mucho de los dos anteriores grupos en lo que a ideología, creencias y motivaciones se refiere, ya que se presenta como una ramificación yihadista de AQMI (Martín-Peñato, 2013).

El objetivo de todas estas formaciones es expulsar del territorio al ejército y gobierno maliense. Sin embargo, cuando lo logran, surgen las disputas internas entre los distintos grupos. No pasa mucho tiempo antes de que se revele la realidad de estas alianzas, cuando Ansar Dine, AQMI y MUYAO comienzan a ejecutar sus principales objetivos, deshaciéndose por el camino de los tuaregs, quienes, a su vez, ven sus intereses independentistas más que truncados (Martín-Peñato, 2013). Poco a poco los aliados “traidores” aplican sus imposiciones sociales, políticas y religiosas por todo el territorio, destruyendo a su paso cualquier vínculo del pueblo maliense con aquellos actos concebidos como impuros según las creencias fundamentalistas islámicas propias de su ideología y, por ende, con el pasado e historia de todos los habitantes de la región (Pineros Polo, 2020).

3.2. DESARROLLO DEL CONFLICTO: LA DESTRUCCIÓN DE TOMBUCTÚ

Como se mencionó en el apartado anterior, en 2012, Tombuctú se enfrenta a un contexto de amenaza política y social, en el que se ven involucradas no solo víctimas civiles, sino también culturales. Ante tal situación, tiene lugar una de las primeras novedades que caracteriza a este particular caso, la comunidad internacional denuncia los hechos. Hasta ese momento, los distintos Estados, incluso la propia ONU, suelen ser ajenos a participar de este tipo de actos, y la inactividad en los conflictos bélicos de este tipo —sobre todo en estos territorios— es algo recurrente (Calvo, 2016).

Sin embargo, es la propia ONU la que, avisando sobre el peligro que se concierne sobre la ciudad de Tombuctú, decide incluirla en su Lista del Patrimonio Mundial en Peligro en 2012 (Unesco)⁶, con base en criterios de salvaguardia simbólica e histórica. Así, se enumeran los distintos lugares sagrados que es preciso proteger, eso sí, no de posibles ataques de destrucción por parte de seres humanos, sino por razones climáticas y medioambientales. De hecho, los planes de gestión propuestos se centran en la conservación y revitalización más que en la protección *per se*⁷.

Hay que tener en cuenta que, en 1988, la ciudad de Tombuctú fue incluida en la categoría de Patrimonio Mundial de la Humanidad por la Unesco, y que sin duda esto se da gracias a los distintos bienes culturales reconocidos como de *interés universal* (Pineros Polo, 2020). En cualquier caso, las Naciones Unidas buscan una intervención inmediata a nivel internacional dada la situación en Tombuctú e incluso llaman a la injerencia de otros países miembros,

⁶ En este acceso web se pueden comprobar los distintos territorios que han formado o forman parte actualmente de dicha lista del Patrimonio Mundial en Peligro de la UNESCO, así como los motivos y medidas que se toman en cada uno de los casos: <https://whc.unesco.org/en/danger/>.

⁷ Con base en criterios históricos y artísticos, la Unesco, en el anterior enlace, menciona los posibles riesgos en términos de autenticidad e integridad a los que se enfrentan los mausoleos y mezquitas de Tombuctú en el año 2012: “la urbanización desenfrenada que abunda en Tombuctú, como en Djenne, es particularmente amenazante para la arquitectura y las grandes plazas y mercados públicos.” [...] “Las tres mezquitas son estables pero los mausoleos requieren mantenimiento, ya que son frágiles y vulnerables ante cambios irreversibles en el clima y el tejido urbano.” [...] “En general, debido a la amenaza de los cambios fundamentales en la arquitectura tradicional y los vestigios de la ciudad vieja, las mezquitas y mausoleos corren el riesgo de perder su capacidad de dominar su entorno y ser testigos del pasado prestigioso de Tombuctú.”

específicamente Francia (Calvo, 2016). No se debe olvidar el pasado de Franca en ese territorio, y a quien claman las propias autoridades malienses para que acudan a su ayuda (Martín-Peñato, 2013).

De hecho, después de obtener el consenso correspondiente en la ONU y con la colaboración del resto de Europa, Estados Unidos y Canadá, Francia inicia su intervención a principios de 2013 en la región de Malí para liberar su excolonia de la ocupación de los grupos islamistas radicales y, por supuesto, proteger también sus propios intereses en lo que fue territorio de la potencia europea hasta 1960 (Martín-Peñato, 2013). Si bien esta implicación internacional directa en el conflicto no llega a ser del todo efectiva, deja claras las intenciones de las potencias extranjeras en la zona, sobre todo en el caso de Francia, la principal interventora en este caso.

Pese al poco éxito de la intervención internacional en sus distintos esfuerzos por resolver el conflicto, hay que destacar tal intervención como otra de las particularidades de este caso. La implicación de la comunidad internacional en el caso de Tombuctú es la excepción que cumple la regla, ya que, hasta entonces, su tradicional política había sido la de no intervención. Se destaca, sobre todo, el papel de la Unesco, en primer lugar, cuando, advirtiendo sobre el peligro que se avecinaba, decidió incluir el patrimonio cultural de Tombuctú en su lista de patrimonio en peligro; y, más tarde, con su participación en las distintas investigaciones sobre el crimen cometido, así como en la propia reestructuración de los lugares destruidos durante los ataques de 2012 (Pineros Polo, 2020).

3.3. PROCEDIMIENTO Y SENTENCIA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

La Corte Penal Internacional (CPI) tiene su origen en el Estatuto de Roma de 1998 (ER) y presenta una serie de novedades como tribunal de justicia internacional en comparación con sus predecesores⁸. En primer

⁸ María San Martín Calvo (2016) establece una comparación entre los tribunales internacionales previos a la creación de la Corte Penal Internacional en 1998: el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Ambos tribunales fueron creados para ámbitos temporales y territoriales determinados, y sus competencias se limitaron a juzgar los conflictos desarrollados en los correspondientes territorios. Como previa influencia, a su vez, destaca el Tribunal de Nuremberg, también descrito por la autora como uno de los primeros pasos en el ámbito de la justicia penal internacional en materia de crímenes de guerra.

lugar, se instaura con carácter permanente y su competencia reside en: “ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto” (artículo 1). Por otro lado, en el mismo artículo del Estatuto, se establece que la Corte: “tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales”. De esta forma, la CPI intervendrá cuando los tribunales nacionales competentes en cada caso no tengan la suficiente capacidad para actuar.

De acuerdo con lo anterior, la competencia de la CPI queda clasificada en cuatro tipos de crímenes, cada uno de ellos acompañado por una numeración de condiciones que pueden ser motivo de condena, siempre que se cumplan los requisitos marcados por la Corte en cada caso. En este sentido:

- El crimen de genocidio: “Se entenderá por ‘genocidio’ cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal” (artículo 6).
- Los crímenes de lesa humanidad: “Se entenderá por ‘crimen de lesa humanidad’ cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque” (artículo 7).
- Los crímenes de guerra: “La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes” (artículo 8).
- El crimen de agresión. En el artículo 5 del Estatuto se enuncian los distintos crímenes de la competencia de la Corte, aclarando en su segundo apartado que, en el caso de la tipología correspondiente al crimen de agresión, su definición y condiciones quedan sujetas a una disposición pendiente de aprobación.

En cuanto al inicio del procedimiento, la legitimidad puede provenir de un Estado parte o del propio Consejo de Seguridad, que remite al fiscal una situación que puede ser competencia y de interés para la Corte. También es que el propio fiscal inicie de oficio

una investigación⁹. En este caso, el gobierno de Malí, el 18 de julio de 2012, decide poner en conocimiento de la oficina del fiscal de la CPI la destrucción de distintos y reconocidos lugares sagrados en la ciudad de Tombuctú y comunica su incapacidad para sobrellevar el caso, dada la desestructuración institucional y política que sufre el territorio¹⁰.

Atendida dicha información, la oficina del fiscal decide iniciar de oficio una investigación, pues, en este caso, se constata que existe fundamento razonable para llevarla a cabo, teniendo en cuenta los criterios del artículo 53 del ER¹¹:

1. Que haya razones de peso para creer que se ha producido un crimen competencia de la CPI.
2. Que la causa se tenga como admisible de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 del mismo Estatuto.
3. Que “aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia”.

El 16 de enero de 2013, la oficina del fiscal publica un informe en el que hace referencia a cada uno de los criterios descritos: jurisdicción, admisibilidad e interés de la justicia. En este informe se reconoce la existencia de bases razonables para creer que se han cometido “crímenes de guerra” en Malí desde enero de 2012, y menciona, entre otros, el reconocido en el artículo 8, apartado 2, e) iv):

Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares.

⁹ Artículo 13 del Estatuto de Roma de 1998.

¹⁰ Antecedentes procesales, publicado en el Informe de la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional de 16 de enero de 2013.

¹¹ Admisibilidad, publicado en el Informe de la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional de 16 de enero de 2013.

En este sentido, los elementos que confluyen en esta categoría de crímenes y que se cumplen en el caso de los hechos acaecidos en Tombuctú en 2012 son¹²:

- Existencia de un conflicto armado entendido como, “siempre que se recurra a la fuerza armada entre Estados o violencia armada extendida entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos dentro de un Estado”¹³.
- La gravedad del conflicto responde al nivel de intensidad demostrado en los hechos constatados, así como a la organización que poseen las partes involucradas.

En cuanto a los crímenes cometidos, la oficina del fiscal expone en su informe su conocimiento sobre la existencia de indicios suficientes que constatan la comisión del delito del artículo 8 apartado 2) e) iv) ya referido, que incluye ataques contra edificios dedicados a la religión, educación, arte, ciencia o propósitos de caridad, o monumentos históricos. En este caso, al 16 de enero de 2013, el fiscal ya conoce que al menos nueve mausoleos, dos mezquitas y dos monumentos históricos fueron intencionadamente atacados por miembros de Ansar Dine y AQIM desde el 4 de mayo de 2012. Se reconoce también que dichos ataques fueron perpetrados sin ser los afectados objetivos militares, violando así la protección especial de estos lugares recogida en el Primer Protocolo de la Convención de Ginebra de 1949¹⁴.

¹² Elementos contextuales de los crímenes de guerra, análisis legal, publicado en el Informe de la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional de 16 de enero de 2013.

¹³ Cabe destacar que la Corte reconoce no solo su jurisdicción en situaciones de conflicto armado internacional, sino también en aquellos conflictos armados no internacionales caracterizados por:

[...] el estallido de conflictos armados de cierto nivel de intensidad, superior al de disturbios internos y tensiones tales como revueltas, actos de violencia aislados y esporádicos u otros actos de naturaleza similar, y que tiene lugar dentro de los límites del territorio de un Estado. Pueden estallar hostilidades (1) entre autoridades gubernamentales y grupos armados disidentes organizados o (2) entre dichos grupos.

En este sentido, los elementos para tener en cuenta serían: el nivel de intensidad del conflicto, el límite territorial en cuanto a las fronteras de un Estado, y que el enfrentamiento oponga a las autoridades del gobierno contra uno o varios grupos armados o, incluso, oponga a unos grupos armados frente a otros.

¹⁴ Estos motivos hacen parte de los fundamentos que la oficina del fiscal expone en su informe de 16 de enero de 2013, concretamente como componente de gravedad en la destrucción de los lugares religiosos e históricos en Tombuctú de 2012 que se valoran en el documento.

Además, en cuanto al impacto de lo ocurrido, el fiscal asegura que los actos de destrucción y el daño causado son producto de la ideología de los ejecutores, y las consecuencias de estos actos “parecen haber conmocionado la conciencia de la humanidad”.

Los distintos argumentos de este informe contribuyen a la motivación en la que la oficina del fiscal basa la apertura de una investigación sobre la situación de Malí desde enero de 2012. De igual modo clama la necesaria y justificada acción de la Corte en el consecutivo procedimiento judicial que se inaugura más adelante, y cuyo fallo supone la primera condena de la CPI en materia de destrucción de patrimonio cultural.

Dos años después de la publicación de este informe, el 18 de septiembre de 2015, la Sala de Cuestiones Preliminares, a instancia de la oficina del fiscal, emite una orden de arresto contra Ahmad Al Mahdi, acusado de haber cometido un crimen de guerra por atacar objetos protegidos, del artículo 8, 2) e) iv) ER¹⁵.

De acuerdo con la Sentencia de la CPI, Ahmad Al Faqi Al Mahdi es originario de Tombuctú y se destaca entre su comunidad por ser un reconocido estudioso del islam. En abril de 2012, se unió al grupo de Ansar Dine, aunque no era un desconocido para los dirigentes de este grupo ni para los de AQIM¹⁶. Dado su reconocimiento en materia islámica, su rol en la administración y en el tribunal islámico es equivalente al de un consejero (Pineros Polo, 2020). Una clave de su importancia en esta comunidad —recientemente instaurada en Tombuctú— es su jefatura en la *Hesbah*, un grupo encargado de vigilar y regular el comportamiento moral de los habitantes de la ciudad, controlando así que se cumplan las directrices impuestas por los nuevos gobernantes (Calvo, 2016). Al Mahdi no solo dirige

¹⁵ Antecedentes procesales, publicados en la Sentencia de la CPI de 27 de septiembre de 2016.

¹⁶ De acuerdo con una entrevista realizada por Anissa Barrak al acusado Al Mahdi para El Correo de la Unesco en 2017, el acusado afirma lo siguiente: “Siempre he apoyado este movimiento en su búsqueda de una solución que haga justicia al pueblo azawadi, del que formo parte. Pero cuando llegué a Tombuctú, Ansar Din ya había expulsado a los combatientes del MNLA. Conocí a Iyad Ag Ghali, jefe de Ansar Din desde la época en que comandaba la rebelión del Azawad. Yo lo admiraba. Días más tarde, me invitó a una reunión con los imanes de las mezquitas y los notables de la ciudad. Ag Ghali llegó acompañado por un grupo de Al Qaeda. Su discurso me impresionó y sus ideas me convencieron. De inmediato declaré mi adhesión a su movimiento”. Entrevista disponible en: <https://bit.ly/30ZPtOG>

este grupo de vigilancia, sino que también se encarga de la propia organización interna y de hacer cumplir los objetivos de esta. Este hecho es clave en el desarrollo de la sentencia de la CPI, ya que al ser Al Mahdi jefe de orquesta de los ataques, esto lo sitúa como principal culpable.

En la Sentencia de la CPI, Al Mahdi es acusado de perpetrar los ataques directos cometidos contra diez edificios de carácter religioso e histórico en Tombuctú, en el período comprendido entre finales de junio y mediados de julio de 2012. En apenas menos de un mes consta la destrucción de los siguientes lugares sagrados¹⁹:

- El mausoleo de Sidi Mahamoud Ben Omar Mohamed Aquit.
- El mausoleo Sheikh Mohamed Mahmoud Al Arawani.
- El mausoleo Sheikh Sidi El Mokhtar Ben Sidi Mouhammad Al Kabir Al Kounti.
- El mausoleo de Alpha Moya.
- El mausoleo Sheikh Mouhamad El Mikki.
- El mausoleo Cheikh Abdoul Kassim Attouaty.
- El mausoleo Sheikh Sidi Ahmed Ben Amar Arragadi.
- La puerta de la Mezquita Sidi Yahia, y los dos mausoleos adjuntos a la mezquita de Djingareybery, el mausoleo Ahmed Fulane y el mausoleo Bahaber Babadié.

Según el propio testimonio del ejecutor de los hechos, en la entrevista concedida a Anissa Barrak (2017), la intención iba mucho más allá de destruir los monumentos *per se*: “El objetivo de estos grupos es imponer a la población su ideología [...] La estrategia de Al Qaeda es perpetrar acciones espectaculares para ganar nuevos adeptos y dar pruebas de su celo y eficacia a las entidades que la apoyan”. Además, afirma que: “era consciente de lo que sentía la población. Conocía el carácter histórico y sagrado de esos lugares”. Eso sí, es importante destacar uno de los aspectos más llamativos de este caso, la admisión de toda culpabilidad por parte de Al Mahdi desde su primera intervención en la Corte, aunque esta confesión no evita, en cualquier caso, la fase correspondiente al juicio oral (Pineros Polo, 2020).

Como ya se ha adelantado, el único crimen constatable por el que se dicta condena en este caso contra Al Mahdi es por un crimen de guerra que consistió en atacar objetos protegidos por el artículo 8 2) e) iv) del ER. Para probar que, en efecto la comisión del delito es atribuible al acusado, es necesario comprobar la confluencia de los elementos del crimen correspondientes a este artículo, cuyas bases son:

1. La intencionalidad en los actos perpetrados.
2. La consciencia por parte del acusado del contexto bélico en el que tenían lugar los ataques.
3. El pleno conocimiento de a quién o a qué iba dirigida la ofensiva; en este caso, objetos protegidos no clasificados como objetivos militares.

Tal y como argumenta la CPI en la Sentencia, los lugares mencionados como objeto de destrucción forman parte no solo de la historia de Tombuctú, sino también del día a día de sus habitantes, por ser sede de su vida religiosa. Al ser lugares de culto, albergan las prácticas religiosas que son rechazadas por la ideología y el fundamentalismo islámicos, característicos de los grupos Ansar Dine y AQIM. Estos acuerdan que la mejor opción es destruir los mausoleos y mezquitas que son foco de aquellos actos “impuros”¹⁷. De acuerdo con el testimonio publicado en la Sentencia de la CPI, en un primer momento, Al Mahdi no está a favor de la destrucción de los mausoleos, ya que, según él, eliminarlos es entrar en conflicto directo con la población de Tombuctú. Sin embargo, esta negativa no dura mucho tiempo y finalmente Al Mahdi traza el plan de ataque contra los edificios. De esta forma, el testimonio y la confesión del acusado, junto con las evidencias que ya estaban en posesión de la Corte, justifican y verifican la atribución del crimen de guerra cometido en Tombuctú en 2012 a Al Mahdi, como principal ejecutor de los hechos.

¹⁷ Declaraciones de Al Mahdi en la entrevista realizada por Anissa Barrak (2017):

Correspondía pues a la Hesba, cuya misión es “promover la virtud y prevenir el vicio” combatir todos los actos que contravinieran los preceptos del islam, según la visión de este movimiento. Los mausoleos de Tombuctú estaban considerados la encarnación de tales actos por dos motivos: en primer lugar, la manera en que los fieles practicaban la oración se consideraba impía, así como la existencia de edificios construidos por encima de las tumbas.

También conviene destacar entre los fundamentos de la sentencia —concretamente en cuanto a la gravedad de los hechos— la referencia que hace la Corte al tipo de víctimas en el que se enfoca este caso. Admite que, dado que las víctimas en este procedimiento no son víctimas humanas, sino materiales, el nivel de gravedad disminuye. Sin embargo, acto seguido, reivindica la importancia de estas “víctimas materiales” en concreto y reconoce el papel de los mausoleos y de los manuscritos de valor incalculable que albergaban, como símbolo de Tombuctú, sus habitantes y su historia:

Tombuctú está en el corazón del patrimonio cultural de Malí, en particular gracias a sus manuscritos y a los mausoleos sagrados. Los mausoleos reflejaban parte de la historia de Tombuctú y su papel en la expansión del islam. Eran de gran importancia para el pueblo de Tombuctú, que los admiraba y les tenía cariño. (CPI, 2016, p. 37)

En este caso, la Corte habla del valor simbólico e identitario como factor relevante a la hora de determinar la gravedad de los ataques cometidos: “la Sala considera que el hecho de que los edificios atacados no solo fueran edificios religiosos, sino que también tuvieran un valor simbólico y emocional para los habitantes de Tombuctú, es relevante para evaluar la gravedad del crimen cometido” (p. 38). En este caso, no solo interviene el tipo delictivo, la atribución del delito al acusado con base en las pruebas y los testimonios recabados, sino que se reconoce la importancia sentimental y simbólica de lo que se ha destruido, y el significado que esto tiene para la población, el impacto que puede causar en ella. Además, al tratarse de lugares reconocidos como Patrimonio Mundial de la Humanidad por la Unesco, los afectados por la destrucción de semejantes símbolos históricos y culturales no se limitan en número ni en territorio, sino a todo el país de Malí, incluso a toda la Comunidad Internacional. Las consecuencias emocionales del crimen cometido abarcan más que el pueblo maliense o Tombuctú. La Corte atribuye un carácter universal a las consecuencias derivadas de la destrucción del patrimonio cultural en Tombuctú, considerándolo como uno de los motivos en los que basa la gravedad de los hechos enjuiciados.

Otro motivo por el cual la Corte califica los actos cometidos por Al Mahdi como graves son las razones que llevaron a la destrucción de los lugares sagrados, específicamente las creencias religiosas. El afán de los grupos Ansar Dine y AQIM en su llegada al norte de Malí no es otro que imponer su ideología, lo que conlleva la práctica de su forma de entender el islam y el rechazo a cualquier otra alternativa. Este rechazo no consiste solo en la prohibición de otras prácticas religiosas *per se*, sino en la persecución y destrucción con el propósito de eliminarlas de raíz. La desaparición de los mausoleos tiene como objetivo acabar con aquellas prácticas religiosas distintas a las de estos grupos, cuya base es la imposición de la sharía como ley y religión.

La decisión de la CPI supone reivindicar no solo el valor artístico e histórico-documental que posee el patrimonio cultural *per se*, sino también su simbología, la identidad cultural y lo que significa para todas aquellas personas que ven reflejada en ello su memoria, ya individual o colectiva. Esta sentencia reconoce el ataque directo a la identidad de un pueblo —el maliense en este caso—, pero también la repercusión a nivel internacional que provoca la destrucción de la cultura y la historia de una comunidad, entendiéndose que, al destruir a unos, destruyes a todos, que el patrimonio es de todos, que el universalismo también es inherente al patrimonio cultural.

4. CONCLUSIONES

El fenómeno de Tombuctú va más allá de haber sido la primera condena de la CPI por destrucción de patrimonio cultural. Por primera vez, se enjuicia a un acusado por el delito contenido en el artículo 8 2) e) iv) del Estatuto de Roma, quien además se declara culpable de los delitos que le son atribuidos. Asimismo, los fundamentos de la condena conforman un hito histórico en sí. En este tipo de ataques se reconocen elementos emocionales y simbólicos que identifican como víctimas no solo a los propios monumentos o edificios destruidos, sino también a aquellas personas para las que estos lugares forman parte de su identidad como colectivo, incluyendo al conjunto de la humanidad.

La condena de la CPI en el caso de Tombuctú recupera ese carácter universal del que dota la Convención de la Haya de 1954 a aquellos bienes jurídicos protegidos en ella, denunciando que, al perpetrar ataques contra los monumentos de un territorio, no solo se ataca al monumento en sí, sino que se ataca también a la historia, la identidad y el sentimiento de un pueblo y, en este caso, de la sociedad internacional.

Sin embargo, esta no es la única característica que convierte lo ocurrido en Tombuctú y su patrimonio en un hecho histórico. También, por primera vez, la comunidad internacional se interpone y muestra interés en la denuncia de este tipo de actos, y no solo de palabra, sino también en la práctica. La inactividad internacional es una de las razones por las que la protección legal en materia de patrimonio cultural está tan desfasada actualmente, y en el caso de Tombuctú, la pasividad desaparece.

Es posible que una de las razones que acompañen a esta excepción sea el hecho de que los autores de los crímenes perpetrados en la ciudad del norte de Malí fueran uno de los mayores enemigos de Occidente desde principios del 2000, pero también se deben tener en cuenta otros factores. Hasta 1960, este territorio fue colonia francesa, por lo que no es de extrañar que los intereses de este país tuvieran algo que ver con la intervención directa y activa por parte de la potencia europea en la resolución del conflicto. Por otro lado, el hecho de que los lugares destruidos formaran parte del Patrimonio Mundial de la Humanidad de la Unesco dota a dicha organización de un interés especial en la salvaguardia de estos.

La lista de acontecimientos, fenómenos y *primeras veces* que caracterizan el caso de estudio de este trabajo, forman en sí la excepcionalidad que hace de este uno de los objetos de estudio más analizados y complejos de la agenda de investigación internacional. En este sentido, cabe destacar —dejando de lado todas esas novedades que se analizan— otro hito relevante derivado de lo ocurrido en Tombuctú hace 10 años: se visibiliza la importancia de la protección del patrimonio cultural y, más aún, se materializa su carácter universal, basando en este uno de los principales fundamentos en los que se centra la condena impuesta por la CPI a Al Mahdi.

Los distintos acontecimientos a raíz de lo ocurrido en Tombuctú en 2012 ponen de relieve la necesidad de reforzar la protección del patrimonio cultural, pero no en el sentido de intensificar las penas o condenas por perpetrar ataques de este tipo, sino adaptando la protección a los nuevos tiempos. Los conflictos cambian, también evolucionan las sociedades y, cómo no, la forma de concebir y sentir el arte y la cultura en todas sus formas. De esta manera, la implicación no tiene que partir solamente desde el ámbito legal, es necesario el desarrollo de políticas que intercedan por ellos, ya que finalmente gracias a lo que representan y simbolizan para el resto de nosotros, como seres humanos, somos capaces de estar más cerca de aquello que fuimos, de nuestra historia.

REFERENCIAS

- Arévalo, J. M. (2004). La tradición, el patrimonio y la identidad. *Revista de estudios extremeños*, 60(3), 925-956. <https://bit.ly/461xvZ8>
- Asamblea de las Naciones Unidas. (1998). Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Documento A/CONF.183/9). <https://bit.ly/3qk8ub1>
- Calvo, M. S. M. (2016). La sanción penal internacional de los crímenes de guerra contra los bienes culturales: el asunto "Ahmad al-Mahdi". *Revista española de Relaciones Internacionales*, 8, 218-251. <https://bit.ly/3Cdix4i>
- Corte Penal Internacional. (2013, 16 de enero). *Situation in Mali. Article 53(1) Report*. Informe de la Oficina del Fiscal. <https://bit.ly/3MS30Mf>
- Corte Penal Internacional. (2016, 27 de septiembre). *Sentencia de la Corte Penal Internacional en el caso de Ahmad Al Faqi Al Mahdi*. <https://bit.ly/45MReeS>
- Derecho Internacional relativo a la conducción de las hostilidades (CICR). (1907, 18 de octubre). *Reglamento relativo a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre. Convención de la Haya de 1899*. <https://bit.ly/3WSsqMo>
- Fernández-Liesa, C. R. (2009). Evolución jurídica de la protección internacional de los bienes culturales en los conflictos armados. *Anuario de derecho internacional*, XXV, 239-262. <https://doi.org/10.15581/010.25.28326>
- Gracia, T. N. (2018). Iconoclasia: Destrucción del Patrimonio y Narrativa en el Yihadismo. *Cadernos de Dereito Actual*, 10, 9-27. <https://bit.ly/43rve7B>
- Hill, C. V. (2016). Killing culture: the intentional destruction of cultural heritage in Iraq and Syria under international law. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 45(1), 191-220. <https://bit.ly/43Pdprz>
- Martín-Peñato, M. M. (2013). El pueblo Tuareg y su papel en el conflicto de Malí. *Pre-bie3*, 4, 34. <https://bit.ly/3P1Bvmb>
- Molano, O. L. (2007). Identidad cultural un concepto que evoluciona. *Revista opera*, 7, 69-84. <https://bit.ly/3OWGuV8>

- Pabón Cadavid, J. A. (2018). Participación de comunidades y el camino hacia un Derecho Humano al Patrimonio Cultural. *Estudios constitucionales*, 16(2), 89- 116. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002018000200089>
- Pineros Polo, E. (2020). Primera condena de la Corte Penal Internacional por destrucción de patrimonio histórico en Tombuctú: el caso Al Mahdi. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, 104-129. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5266>
- Shweder, R. A. (2012). Relativism and Universalism. *A companion to moral anthropology*, 85. <https://doi.org/10.1002/9781118290620.ch5>
- Unesco. (1972, 21 de noviembre). *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*. <https://bit.ly/3oO9ILg>

Irán y Arabia Saudí en Yemen: el vínculo de los hutíes con Teherán como justificación de los Saúd

Iran and Saudi Arabia in Yemen: The Houthis link with Teheran as a justification for the House of Saud

Jordi Bernal Fabra*

Marc Bros Terns**

Ramon Català Blesa***

Lluc Torrella Llauger****

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 5 de abril de 2023

Fecha de aceptación: 3 de julio de 2023

Para citar este artículo:

Bernal Fabra, J., Bros Terns, M., Català Blesa, R. y Torrella Llauger, L. (2023). Irán y Arabia Saudí en Yemen: el vínculo de los hutíes con Teherán como justificación de los Saúd. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(10), 205-234. <https://doi.org/10.22490/26655489.6748>

* Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès, España. Erasmus en Sciences Po Paris. Miembro de Security in Context y Security Distillery. Colaborador y escritor en el think tank francés Werra y en el portal The Political Room. Estudiante del Máster Internacional en Seguridad, Inteligencia y Estudios Estratégicos coordinado por la Universidad de Glasgow. Correo electrónico: jordi.bernal@autonoma.cat; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7354-6926>.

** Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès, España. Erasmus en Université Paris Panthéon-Sorbonne. Integrante del Grupo de Estudios del Consulado de Burkina Faso en Barcelona. Correo electrónico: marc.bros@autonoma.cat; ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3114-2239>

*** Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès, España. Exbecario en el Consulado español de Stuttgart y actual becario en la Asociación Catalunya-Líban. Correo electrónico: ramon.catala@autonoma.cat; ORCID <https://orcid.org/0009-0003-0746-2136>

**** Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès, España. Estudiante del Máster en Seguridad Internacional del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) y exbecario en CIDOB (Barcelona Center for International Affairs). Correo electrónico: lluc.torrella@autonoma.cat; ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9423-9402>

RESUMEN

Este artículo analiza la implicación del régimen iraní en la guerra civil yemení como pretexto para la intervención saudí. Desde una perspectiva sociológica del poder, primero examinamos las motivaciones y los vínculos directos e indirectos entre los rebeldes hutíes y las élites iraníes. Luego usamos métodos cualitativos de investigación bibliográfica y análisis de fuentes periodísticas para examinar las razones de la decisión política de Arabia Saudí de intervenir en Yemen para extender el poder del príncipe bin Salmán y ampliar su apoyo popular. Podemos concluir que el papel de Irán en Yemen es insuficiente para entender a los hutíes como *proxies*. Por lo tanto, confirmamos que el príncipe saudí intensificó esta acusación para justificar la guerra y afirmar su posición dentro del sistema de poder interno.

Palabras clave: Arabia Saudí, guerra civil yemení, hutíes, Irán, sociología del poder.

ABSTRACT

This paper analyses the implication of the Iranian regime in the Yemeni Civil War as a pretext for the intervention of Saudi Arabia. First, with a sociology of power lens, we study the direct and indirect links and drivers between the Houthi rebels and Iran's elites. Then, using qualitative methods of literature review and analysis of press sources, we look at the causes of the Saudi policy decision to enter Yemen as a means of expanding Prince bin Salman's power and its popular support. Finally, we conclude that the Iranian role in Yemen is not enough for the Houthis to be its proxies, thus, we affirm that the Saudi prince magnified that to justify the war in order to keep its position in the internal power system.

Key words: Houthis, Iran, Saudi Arabia, sociology of power, Yemeni Civil War.

1. INTRODUCCIÓN

Las protestas de la Primavera Árabe se extendieron a Yemen, en 2011, contra el régimen autoritario de Alí Abdullah Saleh, presidente en

el poder en Yemen del Norte desde 1978 y en el Yemen unido desde 1990. Estas protestas pueden explicarse en general por las “rupturas de cincuenta ‘años de subrepresentación política, desigualdad social, pobreza y corrupción, así como luchas de identidad” (Daou, 2021). La movilización y la inestabilidad obligaron a dimitir al presidente en un acuerdo negociado por Riad a favor de Abd Rabbuh Mansur al-Hadi. Sin embargo, Hadi no podría seguir el rumbo de su predecesor, ya que el contexto del levantamiento era incontrolable, en parte debido a la actividad del movimiento hutí.

Los hutíes habían lanzado un levantamiento en 2004 contra el gobierno central, que en 2009 lanzó una operación de guerra para tratar de eliminarlos, sin éxito. Luego, aprovechado el levantamiento de 2011, se aliaron contra el presidente Saleh y tomaron el control de Saada y sus alrededores. Esta insurgencia armada duró hasta la toma de la capital, Sanaa, en 2014, lo que obligó al presidente Hadi a huir primero a Adén y luego a Arabia Saudí. Luego, en 2015, el movimiento hutí disolvió el parlamento y tomó formalmente el poder con un comité revolucionario (Ortiz de Zárate, 2015a). Sin embargo, el conflicto continúa con fuerzas leales al antiguo régimen de Saleh y Hadi, y apoyadas por Arabia Saudí. En 2015, a petición de Hadi, el régimen Saúd lanzó una ofensiva militar con las operaciones Tormenta Decisiva y Restaurando la Esperanza. Las operaciones consistieron en un bloqueo naval y el despliegue de tropas por tierra en las zonas controladas por los rebeldes hutíes, así como un intenso bombardeo.

La intervención saudí en Yemen está vinculada a las tensiones con Irán, con Riyadh viendo a los hutíes como *proxies* de Teherán (Stenslie, 2015). Este estudio intentará analizar las relaciones saudí-iraníes a la luz del conflicto internacionalizado en Yemen. La pregunta principal que debe responderse es, por lo tanto: ¿qué tan involucrado está Irán en la guerra en Yemen? ¿Es esto suficiente para justificar una intervención saudí? La suposición inicial es que Irán solo ha apoyado moderadamente a los rebeldes hutíes. Por otra parte, este hecho es reforzado por Arabia Saudí para justificar su intervención militar desde 2015, la cual fue motivada por el deseo de consolidar la figura del príncipe heredero Mohamed bin Salmán.

Para confirmar o refutar la hipótesis, primero presentaremos el marco teórico y un referente metodológico. A continuación, antes de profundizar en el régimen político y el poder de Irán, específicamente sobre cuál es su participación en Yemen y cómo se explica, nos referiremos brevemente a los actores identificados para facilitar la lectura. Finalmente, se sigue el mismo patrón para la contraparte saudí.

2. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

El realismo, y sus diversas ramificaciones, se ha utilizado a menudo para analizar conflictos o dinámicas en el Medio Oriente, un hecho que es beneficioso para situaciones como el dilema de la seguridad. Aplicado al caso de estudio, la escalada de tensiones entre Arabia Saudí e Irán amenazaría el equilibrio de poder de forma que uno se vería reforzado por el otro (Bin Huwaidin, 2015, pp. 69-71). Además, la participación de las dos potencias en Yemen sería vista como un intento de debilitar a la otra en el contexto de la lucha por el poder, considerándola una amenaza para su propia supervivencia.

Sin embargo, este estudio no utilizará este marco teórico debido a sus limitaciones y críticas a la hora de analizar el conflicto en Yemen. Por ejemplo, cuando hablamos de amenazas a la supervivencia, estas no son más que percepciones. Así, desde un punto de vista constructivista, “la anarquía es lo que los estados hacen de ella”, advierte Alexander Wendt (1992). Este investigador también usa el dilema de la seguridad desde un punto de vista constructivista, argumentando que las percepciones de cada uno de los estados involucrados en el dilema determinarán sus interacciones. De igual forma, Halliday (2007) afirma que “el realismo [...] no es una guía suficiente para entender las relaciones internacionales” (p. 22), ya que es fundamental contar con las imágenes que los actores se forman de sí mismos y de los demás, afirmando que “son las aspiraciones e imágenes las que dan forma a la política exterior (de los estados)” (Halliday, 2007, p. 22). Sin embargo, la lógica estadocéntrica de estas premisas debe ser superada, ya que el estado es una entidad abstracta; no es un actor independiente, pero los actores son las élites que lo controlan, y el Estado es un importante recurso de poder.

Por ello, la perspectiva que se utilizará para analizar la implicación de Arabia Saudí e Irán en la guerra de Yemen será la sociología del poder. Este marco teórico será de utilidad para clasificar a los diferentes actores que intervienen en el conflicto y jerarquizar entre ellos en función de “las distintas dinámicas que rigen sus relaciones, los medios de poder que tienen y su peso en la sociedad” (Izquierdo y Kemou, 2009, p. 20).

En cuanto a los medios de poder, el Estado, el capital, la ideología, la información, la coerción y la propia población suelen ser los más importantes a la hora de clasificar a los actores en élites primarias o secundarias (Izquierdo y Kemou, 2009, p. 21). Sin embargo, esto se vuelve más complejo cuando dejamos atrás la lógica nacional y hablamos de la dinámica de una guerra civil internacionalizada, como en el caso de Yemen (Sipri, 2021, p. 8). Por lo tanto, este estudio intentará analizar quiénes son los actores principales o secundarios que tienen la capacidad de influir en el sistema yemení en el contexto de la guerra civil en curso. Esto servirá para ver cómo se justifica la intervención militar de Arabia Saudí en Yemen y cómo se ha hecho lo mismo con la influencia iraní.

Una de las ideas centrales de la sociología del poder es que las élites no pueden dejar de competir por el poder diferencial, ya que en el momento en que lo hacen dejan de existir como actores y son reemplazadas por otros. Así “las relaciones de poder son circulares y se autorrefuerzan” (Izquierdo y Farrés-Fernández, 2008, p. 110). En este caso se trata de relaciones de poder circulares, porque el principal objetivo de las élites es la acumulación diferencial de poder. También existen las relaciones de poder lineales, que esencialmente ocurren cuando la población se convierte en un actor más que en una fuente de poder. En este caso existe la intención de cambiar el sistema, son movimientos que tienen un principio y un final, que se da cuando se logra el objetivo o cuando hay desmovilización de la población (Izquierdo y Farrés-Fernández, 2008, p. 111).

La distinción hecha anteriormente entre élites primarias y secundarias también será relevante para el análisis del conflicto desde el punto de vista de la sociología del poder. En esta espiral de poder creciente, las élites primarias serán las que puedan competir efectivamente por los recursos de poder. Las élites secundarias, por su parte, serán aquellos actores que “si bien intervienen en la

competencia, se mueven dentro de la estructura generada por las élites primarias, [...] por lo que su acceso a los recursos dependerá de sus alianzas (con ellas)” (Izquierdo y Kemou, 2009, p. 29).

Finalmente, la sociología del poder asume que los actores involucrados en una relación de poder no pueden ser abstractos. En otras palabras, las élites no son directamente un estado, una nación o una institución, sino los individuos o grupos de personas que las componen. Así, cuando nos referimos a un Estado o a una formación política, nos referimos a las élites individuales que controlan estas instituciones (Izquierdo y Kemou, 2009, p. 23; Farrés-Fernández, 2019, p. 257).

3. LOS PRINCIPALES ACTORES

En el marco teórico de la sociología del poder, es imperativo ir más allá del Estado para encontrar los actores que queremos analizar. Por lo tanto, debemos dirigirnos a los responsables de la política exterior de la República Islámica de Irán y el Reino de Arabia Saudí. En esta sección, los principales actores se mencionan muy brevemente para tenerlos en cuenta en futuras lecturas, ya que habrá una explicación más detallada como parte del análisis.

En Irán, Alí Jamenei es el líder supremo conservador, quien tiene un amplio control estatal y se constituye como la máxima élite del régimen. A continuación, debemos considerar al expresidente Hasán Rohaní (2013-2021), un político pragmático con una larga trayectoria en el aparato estatal iraní (Cole, 2013). Como se comenta en el apartado siguiente, mantiene un diálogo exterior más conciliador con Occidente, aunque ello no impide que defienda el papel ideal que las élites iraníes atribuyen a la República Islámica y a su ministro de Exteriores, Mohammad Javad Zarif, figura clave en el acuerdo nuclear de 2015 (Grean y Warrick, 2013) y crítico con la implicación de Arabia Saudí y Estados Unidos en el conflicto de Yemen (Gaouette, 2018). Finalmente, la consideración de Ebrahim Raisi es importante aquí, pero dado el momento de su nombramiento, queda por ver qué papel desempeñará contra Yemen y Arabia Saudí.

En lo que respecta a Arabia Saudí, es importante el papel del rey Salmán, quien heredó el trono en 2015, pero no suele tomar decisiones políticas por su mala salud. El príncipe heredero, Mohamed bin Salmán, es protagonista de la política saudí desde 2015 y artífice de la intervención en Yemen. Muhammad bin Naif desempeña un papel secundario cuando finalmente transfiere pacíficamente su título de príncipe heredero a bin Salmán en 2017. Mohamed bin Salmán está particularmente interesado en posicionarse como una figura prominente en la política saudí a través de la intervención en Yemen.

Finalmente, los presidentes Saleh y Hadi y líderes hutíes como Abdelmalik Badreddin al-Houthi se destacan como actores relevantes en el conflicto de Yemen. Sin embargo, como se están estudiando los actores saudíes e iraníes, los yemeníes no serán explorados en profundidad, aunque es importante tenerlos en cuenta.

4. LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN EN YEMEN: ¿INFLUENCIA O INTERVENCIÓN?

Los líderes de Arabia Saudí han justificado su intervención militar en la guerra de Yemen con un discurso realista de maximizar su seguridad frente a una intervención iraní, que se cree que tiene una influencia significativa sobre los hutíes. De hecho, se supone que Arabia Saudí siempre ha mostrado cierto escepticismo hacia su vecino iraní y que sus relaciones han sido históricamente frías (Al-Badi, 2016, pp. 191-193). Aunque en los días previos a la Revolución Islámica de 1979, tanto el Sha de Irán como la familia real saudí eran aliados, respaldados por Estados Unidos, contra el Eje republicano reformista liderado por el Egipto nasserista.

Y lo mismo ocurre con la parte iraní, independientemente de la valoración que se haga del nivel de intervención en Yemen. Si ha habido ayuda para los hutíes, se puede explicar desde un punto de vista realista por qué Irán quiere aumentar su influencia, aumentar su poder y mejorar su situación en la región, o evitar que Arabia Saudí haga exactamente lo mismo. Esta lucha por el poder o expansión de la influencia se basa en la lógica del temor al otro. Al no estar seguro de sus intenciones, es mejor defenderse de forma preventiva, aunque esto acabe provocando resultados contradictorios, en los que el otro percibe el giro defensivo como un acto

potencialmente ofensivo, lo que puede provocar una escalada de tensiones y de armamento.

Este análisis realista está abierto a la crítica desde la perspectiva teórica que utilizamos por su sesgo estadocéntrico, pero sirve para ilustrar el papel de las percepciones y justificaciones de los dos poderes regionales, aunque una mayor exploración alterará la teoría. De hecho, el dilema de la seguridad es un problema de percepción, y esto es lo que en última instancia conduce a las ideas que dejan al descubierto el desarrollo de la llamada Guerra Fría en Oriente Medio entre Arabia Saudí e Irán. La representación de Irán como una amenaza, que ayuda a los rebeldes hutíes a debilitar el régimen de la familia Saúd, sirve como justificación para la intervención militar dirigida por Riad en Yemen. En cualquier caso, dada la argumentación saudí de la intervención, habría que preguntarse si el papel que desempeña Irán es realmente coherente con las percepciones de Riad o las percepciones que revela Riad.

Para ello, es fundamental dejar de ver al Estado como una caja negra en el sentido realista del término, y dedicarse al análisis individual de las élites que controlan el Estado como una importante herramienta de poder para gestionar su situación. Así que la lógica imperante es que las élites saudíes privilegiadas utilizan la retórica antiiraní aplicada al conflicto yemení para movilizar el apoyo popular en torno a la figura de Mohamed bin Salmán. En lo que respecta a Irán, también habrá que considerar qué papel desempeñan y cuáles son las élites.

Fred Halliday (2007, p. 42) señala que Irán ha sido un país gobernado desde la revolución de 1979 por una “élite revolucionaria y la coalición de clérigos y sus aliados seculares” más cercana a Jomeiní durante la Revolución Islámica. De esta forma, según estimaciones de Halliday, se formó una clase dirigente de unos 5000 entre laicos y clérigos, caracterizada por una fuerte unión e intereses políticos y comerciales comunes. Esta conexión es la clave para superar los momentos de crisis y cuestionamiento. Además, la pluralidad formal de instituciones estatales no puede superar las redes informales de esta élite.

En la cima de la élite y la estructura estatal se encuentra el líder supremo, el ayatolá Alí Jamenei, quien es el centro del poder en la República Islámica y será la persona más poderosa una vez que

la Asamblea de Expertos lo escoja para un cargo vitalicio, cuyos miembros son elegidos por el pueblo cada ocho años. El líder supremo tiene autoridad constitucional sobre el poder judicial, las fuerzas armadas, la guardia revolucionaria y los medios estatales. Además, puede anular las decisiones ejecutivas y legislativas, acusar al presidente y tener la última palabra en política exterior. Por otro lado, también tiene autoridad sobre el consejo de guardianes, un organismo que puede vetar candidatos presidenciales y tomar decisiones parlamentarias, supervisar elecciones y certificar sus resultados. De los doce miembros, la mitad son designados por Khamenei, el resto por el jefe del poder judicial, también elegido por el ayatolá. En resumen, el control del Estado por parte de Alí Jamenei es altamente transparente, desde la elección de representantes hasta el ejército, los medios y la supervisión de áreas políticas clave. El ayatolá “toca todas las palancas del Estado” y es prácticamente invulnerable (Ortiz de Zárate, 2015b).

Sin embargo, el aparato estatal incluye otros personajes relevantes que merecen atención, en particular el ahora expresidente Hasán Rohaní y su ministro de exteriores, Mohammad Javad Zarif. Estos, junto con el líder supremo, son las principales figuras de la política exterior iraní hacia Yemen y Arabia Saudí.

Debe tenerse en cuenta que la “unidad” de las élites antes mencionadas se refiere al apoyo que brindan al régimen, actitud necesaria para evitar el veto del guía supremo. Sin embargo, no es un grupo homogéneo, sino que muestra una gran fragmentación entre facciones —conservadores, neoconservadores, pragmáticos y reformistas— y dentro de cada una de ellas. Esto fomenta una gran competencia entre las élites por los puestos de poder, primero dentro de cada facción y luego contra otras (Glombitza, 2022). Según Buchta (2000), “el sistema político iraní se caracteriza por una multitud de centros de poder formales e informales que generalmente compiten entre sí” (p. xi). Esta competencia, derivada de la lógica de la sociología del poder, explica el comportamiento de los actores y, en este estudio de caso, sirve para ilustrar la actitud de Hasán Rohaní hacia Yemen y Arabia Saudí en particular.

La competencia por el poder debe ajustarse a una estructura ideológica que tiene que ver con la percepción de las élites sobre lo que deberían ser y cómo debería comportarse Irán. Por ello, las

políticas de la República Islámica, en general, y la política exterior, en particular, siempre han buscado enfatizar los principios de libertad e independencia (Ramazani, 2011, pp. 11-17). De hecho, las amenazas a la seguridad y el pasado semicolonial de Irán han hecho que la noción de independencia —entendida como evitar la injerencia extranjera— sea más importante que la de libertad, particularmente con respecto a las libertades individuales a nivel nacional e interior del país. Asimismo, al dar forma al ideal de lo que se entiende por Irán, Fred Halliday (2007) destaca la importancia de considerar tres dimensiones: “la imperial, la revolucionaria y la religiosa” (p. 24). De manera similar, Glombitza (2022) argumenta que el discurso ideológico de la República Islámica contiene narrativas recurrentes de revolución, resistencia, antiimperialismo, independencia, nacionalismo, la guerra Irán-Irak y referencias al islam. “Estas historias son parte de la base ideológica (de Irán) y juegan un papel importante en la política exterior iraní contemporánea” (p. 102).

La concepción de esta cultura política está llena de referencias al pasado, como la idea de independencia de Occidente o la idealización de la era imperial. Así lo enfatiza el excanciller Mohammad Javad Zarif (2014) en un artículo de *Foreign Affairs*, en el que afirma que la política exterior de Irán se basa en los principios de mantener la independencia, la integridad territorial y la seguridad nacional. Además, ha surgido el ideal de que Irán disfruta de una “posición destacada en la región y más allá” que le permite desempeñar un papel clave en la actualidad (Javad Zarif, 2014, p. 52). Por otro lado, no solo es importante la autopercepción, sino también cómo los demás perciben a Irán. En este sentido, Javad Zarif (2014, p. 55) afirma que existe una campaña de promoción de la islamofobia, la iranofobia y la chiafobia, con el fin de posicionar a Irán como una amenaza regional para la paz y la seguridad. Los principales impulsores de la campaña, en palabras del exsecretario de Estado, serían Estados Unidos, Israel y Arabia Saudí.

Estos elementos perceptivos son importantes porque forman el marco en el que los actores evolucionan y presentan sus intereses y objetivos. En consecuencia, las principales élites iraníes no escapan a este discurso porque, como se acepta generalmente, evitar y establecer una retórica diferente supondría perder apoyos, y con ello una pérdida de poder y eliminación como actor. Es en este

contexto que se desarrolla la lucha por el poder, con la que Hasan Rohaní asumió el cargo en 2013: aunque reformista, fue candidato del régimen aprobado por el ayatolá y logró, entre otras cosas, movilizar a la ciudadanía gracias a la moderada prudencia de su discurso. Esto explica por qué, aunque trató de adoptar una posición más dialógica para evitar el aislamiento internacional —como lo demuestra la firma del acuerdo nuclear—, las ideas de salvaguardar la seguridad nacional y mejorar el estatus internacional de Irán siempre estuvieron presentes en su política en el extranjero. Las élites no pueden sustraerse a este discurso porque su margen de maniobra es limitado. La victoria electoral de Rohaní también se explica por la movilización de sectores pragmáticos, reformistas y democráticos contra el expresidente Mahmud Ahmadinejad (Ortiz de Zárate, 2013).

En una lógica antiaislacionista, Rohaní buscó calmar las tensiones con las élites saudíes. Sin embargo, las relaciones continuaron deteriorándose a medida que se menoscababa la percepción de las élites de Riad sobre la República Islámica como una fuente de inestabilidad (Akbarzadeh, 2020, pp. 89-90). Esto ha ignorado las iniciativas de Rohaní desde 2013, ya que la dinámica de percepción dentro de la élite saudí se centra en mantener el apoyo y el poder, y si eso se produce a expensas de los lazos con sus homólogos iraníes, que así sea.

4.1. LA IMPLICACIÓN DE IRÁN

Para ver el papel iraní en el conflicto, primero analizaremos la implicación directa mediante ayuda militar y similares; después estudiaremos los elementos de *soft power* más indirectos que el régimen iraní ha utilizado en Yemen; y terminaremos explorando los intereses de las élites del país persa al llevar a cabo estas acciones.

Autores como Feierstein (2018) advierten que Irán, tradicionalmente, no ha sido particularmente importante en los asuntos de Yemen y que su presencia en las décadas previas a la guerra ha sido marginal. Esta posición comenzó a cambiar durante el conflicto armado en cuestión a medida que aumentaba drásticamente el apoyo a los rebeldes hutíes. Por ejemplo, en 2013, las

armadas estadounidense y yemení interceptaron un barco iraní que transportaba 40 toneladas de suministros militares, supuestamente destinados a los hutíes, incluidos misiles, explosivos y municiones.

En esta línea, Juneau (2016) entiende que, a pesar de que las relaciones entre los hutíes y el régimen iraní son innegables, el apoyo es “demasiado limitado como para tener un impacto significativo en el equilibrio de las fuerzas domésticas en Yemen” (p. 648). La existencia de relaciones se evidencia después de tomar el control de Saná, cuando líderes hutíes se reunieron con altos funcionarios iraníes en Teherán para firmar un acuerdo, con el fin de establecer una conexión aérea regular entre las dos capitales y para mejorar la cooperación entre ambos países (Feierstein, 2018).

Otro argumento que nos permite sostener que los hutíes no son un *proxy* de Irán es la propia naturaleza del conflicto yemení y su origen. No fue Irán quien incentivó desde un buen principio la creación ni el alzamiento hutí, sino que una vez los dirigentes iraníes vieron la ventana de oportunidad en las sucesivas victorias domésticas de los rebeldes yemeníes, decidieron sacar provecho apoyándolos, beneficiándose políticamente de sus éxitos, ayudando —de forma limitada, como estamos viendo— a consolidar una fuerza contraria al *statu quo* tocando la frontera saudí (Juneau, 2021, p. 11). La rebelión hutí no es una dinámica de 2014. Con antecedentes en Yemen del Norte desde hace décadas, el levantamiento rebelde responde a elementos esencialmente locales como una gobernanza corrupta e ineficaz y a la carencia de condiciones materiales de vida, que hacen inclinar muchos habitantes hacia el apoyo a la rebelión hutí, muchos de los cuales no son ni chiíes ni de tribus del Norte. De forma inversa, muchos de los que luchan en contra de los hutíes no tienen por qué defender el internacionalmente reconocido gobierno de Hadi, sino que luchan más bien por razones como “el control del poder, el territorio, y los recursos, y en algunos casos simplemente un salario” (Kendall, 2017, p. 2).

Irán ha desempeñado un papel modesto en los asuntos yemeníes y en el apoyo a los rebeldes hutíes. Esto se explica por las políticas moderadas de Rohaní. El expresidente de la República Islámica llegó al poder con un discurso en el que rompió con la retórica más beligerante y conservadora de su antecesor. Esto se aplica en Yemen, dado un apoyo moderado. Sin embargo, este apoyo debe estar

allí, porque mantener la posición privilegiada de Rohaní requería que las propias élites iraníes proyectaran el ideal sobre Irán en el extranjero. Como se señaló, era necesario intensificar el diálogo para evitar el aislamiento internacional, pero también era necesario reconocer a Irán como una potencia capaz de ejercer influencia en el extranjero y mejorar su estatus internacional. No seguir esta estrategia significaría la pérdida de legitimidad de Rohaní, lo que les daría una ventaja a sus competidores. No obstante, los principios a seguir pueden mostrar cierta flexibilidad de enfoque, como lo demuestra la mayor intransigencia de Ahmanidejad o el tono más dialógico de Rohaní.

Más adelante, autores como Juneau (2021, p. 5) ven que hay un aumento progresivo en la ayuda directa iraní a los hutíes, pero esto no los convierte en *proxies*, puesto que no se llega, en ningún caso, a generar tal nivel de dependencia que elimine la autonomía de los rebeldes. Es más, la intervención de la coalición liderada por los saudíes fecha del 2015, cuando el papel de Irán era extremadamente limitado, y más en comparación con la actualidad, reducen la plausibilidad de la justificación de Arabia Saudí para intervenir. Aun así, como se ha mencionado, con el transcurso de la guerra Irán ha empezado a entrenar y equipar las fuerzas hutíes. Ejemplo de ello es la transmisión de conocimientos y la dotación de piezas de ensamblaje de misiles y drones (Juneau, 2021, p. 1).

En definitiva, los hutíes están conectados a Irán marginalmente, y las élites iraníes no tienen una influencia clara en el conflicto yemení (Kendall, 2017, p. 4). El nivel de intervención de Irán en Yemen a través del apoyo a los hutíes se puede resumir como lo hace Juneau (2016) “unas ganancias limitadas para una inversión moderada” (p. 2). Aun así, hay analistas que han expuesto cómo Irán podría estar llevando a cabo una guerra híbrida en Yemen —con elementos de lucha por la información y legitimidad—. No obstante, las fuentes de esta información suelen aportar evidencias controvertidas (Kendall, 2017, p. 6).

A pesar de esto, la visión más extendida es que los hutíes e Irán son aliados porque ambos son chiíes. Aquí hay que remarcar que, aunque compartan la misma rama del islam, no son de la misma denominación: los hutíes son mayoritariamente zaidíes, mientras que Irán está dominado por el imamismo; es más, tribus

yemeníes zaidíes han apoyado y luchado en repetidas ocasiones junto al Gobierno prosaudí de Yemen contra los hutíes (Juneau, 2016, p. 659). Sin embargo, en el fondo sí podemos encontrar unos vínculos más próximos entre diferentes subramas del chiísmo, y se podría argumentar que el marco religioso compartido entre los hutíes e Irán propende por un mejor recibimiento por parte de la opinión pública iraní sobre la implicación del régimen persa. Por consiguiente, la ventana de oportunidad de las élites interesadas al ayudar, en cierto grado, a los rebeldes yemeníes podía ser utilizada con una justificación religiosa.

En lo que respecta a las acciones indirectas, desde la nueva República de Yemen de los hutíes se busca la legitimación mediante la recepción de un embajador en Saná en 2020, después que se recibiera en Teherán al embajador yemení hutí (Juneau, 2021, pp. -6). Además, el canal de televisión Al-Alam, de propiedad estatal de Irán y en árabe, empezó a emitir un programa diario sobre Yemen desde una perspectiva crítica hacia el *statu quo* (Juneau, 2016, p. 656), lo que ayuda a entender el apoyo externo a la rebelión o, cuando menos, una visión favorable sin acabar de inmiscuirse completamente en la lucha.

Estas interacciones y visiones mutuas son recurrentes. Varias veces los dirigentes hutíes han demostrado una admiración hacia los líderes chiíes de Irán y de Hezbolá. Pero, esto no implica evidencias que demuestren una vinculación considerable o directa entre los rebeldes y el régimen iraní en lo que atañe a las ofensivas hutíes contra el gobierno yemení. Es más, Irán recomendó que no se ocupara Saná, cosa que los supuestos *proxies* llevaron a cabo de todos modos (Kendall, 2017).

Independientemente de la rama del islam a la que pertenezcan, Irán y los hutíes también comparten una visión contraria al *statu quo* regional, incluso si los hutíes lo ven como un asunto local. Las élites iraníes y los hutíes, a diferencia de Arabia Saudí, Israel y Estados Unidos, usan el marco común para explotarse mutuamente en la carrera por el poder. Los hutíes ven la intervención sobre el terreno como una amenaza directa de un invasor extranjero, una amenaza que ha sido aprovechada por los líderes iraníes para desestabilizar una región justo en la frontera sur de Arabia Saudí. En este aspecto coinciden los dos actores, aunque sin la misma intensidad (Juneau, 2021, p. 4).

4.2. LOS INTERESES DE LAS ÉLITES IRANÍES

Como se ha visto, la influencia de las élites de Irán sobre el sistema yemení no es tan grande como se podría pensar o como lo quiere vender Arabia Saudí. Aunque, ciertamente hay un interés detrás de estas —y también por parte de las élites saudíes— de vender la guerra civil yemení como una guerra *proxy* enmarcada en un contexto de enfrentamiento de esferas de influencia entre los dos Estados.

Asimismo, desde el punto de vista de la política exterior de la República Islámica, Juneau (2016) subraya que Yemen no es una prioridad estratégica del régimen. Además, si lo fuera, el cálculo racional de los actores relevantes en el núcleo del gobierno sería el de querer evitar una escalada de confrontación más directa con Arabia Saudí, puesto que “los costes de una inversión mayores sobrepasarían los beneficios potenciales” (p. 648).

El papel, más bien modesto, que ha tenido Irán sobre los asuntos yemeníes, junto con el apoyo a los rebeldes hutíes, se entiende por la política moderada de Rohaní. El expresidente de la República Islámica llegó al poder con el discurso de romper la retórica más belicista y conservadora de su predecesor. Esto se aplica en Yemen con el hecho de dar un apoyo moderado. Aun así, este apoyo tiene que existir, porque el posicionamiento privilegiado de Rohaní durante su mandato solo lo podía mantener proyectando al exterior el ideal que tienen sus élites sobre Irán. Como ya se indicó, tenía que ser más dialogante para evitar el aislamiento internacional, pero también quería reafirmar a Irán como una potencia con capacidad de influencia, mejorando así su estatus internacional. No seguir esta estrategia implicaría la pérdida de legitimidad por parte de Rohaní hacia sus competidores. Hay que remarcar que los principios de la política iraní se deben seguir para poder tener la oportunidad de competir por el poder, pero pueden tener cierta flexibilidad en el enfoque, como vemos con la mayor intransigencia de Ahmadineyad o el tono más dialogante de Rohaní.

Una idea que también exponen otros autores es que, si bien había ciertas conexiones entre los hutíes e Irán, la posibilidad de que el gobierno iraní extendiera su respaldo hacia el grupo yemení o que este tuviera un interés en que esto pasara es muy baja (Kendall,

2017, pp. 2-3; Juneau, 2016, p. 663). La implicación de Irán en Yemen es menor que en otros conflictos de Oriente Medio, como Siria o Líbano. Según Juneau (2016, p. 662), esto se explicaría en parte porque el riesgo de intervenir en Yemen es mayor por la importancia geopolítica que le confieren las élites saudíes. Para Irán, los hutíes no son lo mismo que, por ejemplo, Hezbolá; ni el Cuerpo de los Guardianes de la Revolución Islámica de Irán tiene un papel destacado en el conflicto como lo puede tener en el Creciente Fértil. Aun así, imágenes de Jamenei son cargadas por manifestantes hutíes durante ciertas protestas (Kendall, 2017, p. 2), mostrando un acercamiento existente entre Irán y estos.

¿Por qué desde Irán se ha creado una retórica que llevaba a pensar que su implicación en la región era fuerte y que estaban dispuestos a adentrarse en el conflicto? Tanto parlamentarios iraníes como líderes de instituciones tan importantes como la Guardia Revolucionaria se encargaron, antes de 2015, de hacer declaraciones públicas asegurando que esto era así (Kendall, 2017, p. 4). El objetivo era conseguir que Arabia Saudí percibiera el conflicto de Yemen como una amenaza y se implicara en una guerra que supondría un coste económico importante; que se desviara la atención de los militares saudíes del conflicto de Siria, donde Irán sí tiene una implicación más importante; y se dañara la reputación de la monarquía de los Saúd una vez se implicara en la guerra. De hecho, el mismo Rohaní deja claro que Yemen sería “el compromiso más fácil” para negociar con Arabia Saudí en caso de que fuera necesario, asegurando así que Siria no formara parte de ningún acuerdo entre Irán y Arabia (Kendall, 2017).

Sin embargo, esta retórica iraní parece hacer un giro cuando Arabia Saudí se implicó en la guerra de Yemen. Zarif. El ministro de exteriores de la República asegura entonces que “Irán no quiere dominar Yemen” (Román, 2015) y pide un alto al fuego inmediato. Sabiendo que no se quiere implicar en gran medida en la guerra, el ministro usa estas declaraciones para mostrar internacionalmente que Irán adopta una postura más pacifista, lo que deja en evidencia a la monarquía arábiga. Esto le interesa al ministro para que sea él quien acerque de nuevo el país al sistema internacional occidental; posiblemente, asegurando su continuidad en el cargo.

De este modo, Irán consigue ganar poder diferencial ante Arabia Saudí sin la necesidad de movilizar una gran cantidad de recursos. De hecho, Irán no acontece ni siquiera un actor dentro del sistema yemení. Los intereses de las élites de Irán van en una misma dirección e implican generalmente la esperada respuesta de Arabia Saudí. En este sentido, Irán no tiene intención de convertirse, pues, en un hegemón regional, puesto que no tiene ni la capacidad ni la voluntad de tener una incidencia relevante sobre todos los gobiernos—incluido Yemen—. Esta idea rompe con la denominada *guerra fría* en la región, concepto empleado sobre todo desde la perspectiva realista. Junto a esto, también se suele esgrimir una supuesta lucha entre chiismo y sunismo en pugna por la hegemonía de la región, pero hace falta recordar que el verdadero hegemón en Oriente Medio sigue siendo Estados Unidos. Las influencias o intentos de influencia del régimen iraní se circunscriben a apoyos menores a sectores chiitas de países como Líbano, Irak, minorías en Bahrein o, como estamos viendo, en Yemen, así como una alianza política con el régimen sirio. Sin embargo, esto no quiere decir que controlen a estos grupos o instituciones, sino que tienen una cierta influencia, embarnizada con un trasfondo, *a priori*, religioso, dependiendo de cada caso concreto.

La elección de Raisi como nuevo presidente de la República Islámica crea incertidumbre sobre la situación en Yemen. Fue elegido líder con un discurso extremadamente conservador, con la intención de restablecer las relaciones con otras potencias en Oriente Medio y ya ha emitido varias declaraciones condenando los ataques saudíes en Yemen. Ebrahim Raisi es el principal candidato para suceder a Jamenei como líder supremo de la República (Ortiz de Zárate, 2021), por lo que sus decisiones estarán siempre enfocadas a mantener esta posición, en la que actualmente se encuentra por delante de sus competidores.

Los diversos intereses de las élites políticas iraníes parecen ir en la misma dirección, a pesar de las diferentes visiones de los individuos que las componen. La guerra civil en Yemen fue y es utilizada por ellos para proyectar una imagen de su figura concreta hacia Occidente, con quien el acuerdo nuclear está sobre la mesa; y contra Arabia Saudí, con la que existe una gran rivalidad regional; y también con el propio pueblo iraní.

Con todo lo que se ha expuesto, se podría entender la relación entre Irán y el movimiento hutí como una simbiosis: cada actor utiliza el otro en beneficio propio, ya sea a escala doméstica en el caso de los rebeldes yemeníes, o regional en el del régimen iraní. Los hutíes utilizan sus vínculos con Irán para sus propios intereses, lo que los posiciona mejor en la competición doméstica con sus rivales yemeníes. La alianza les aporta armas más avanzadas, apoyo diplomático y una cierta garantía de seguridad externa. Aun así, esto no los hace unos *proxies* iraníes, porque faltan evidencias que acaten órdenes de Teherán o que hubieran adoptado políticas diferentes sin su apoyo (Juneau, 2021, p. 14). En todo caso, las élites iraníes no han constituido una dependencia lo suficientemente grande como para condicionar sustancialmente las decisiones de los rebeldes hutíes, así que no se les puede calificar como un *proxy* de Irán.

5. LA JUSTIFICACIÓN SAUDÍ

Desde que Arabia Saudí lanzó una campaña militar en 2015 contra los rebeldes hutíes en Yemen, el país se ha convertido en un escenario de crisis humanitaria y de conflicto armado. Analizando el conflicto desde el marco teórico de la sociología del poder, la decisión de llevar a cabo la intervención militar en Yemen es el resultado de una estructura compleja de poder, donde las élites saudíes compiten entre ellas por los recursos de poder. En términos de la estructura de poder del Reino de Arabia Saudí, se examinarán los diferentes actores que tienen un papel en la intervención militar en Yemen, teniendo en cuenta sus intereses y los recursos de los que disponen. El estudio se basa en las percepciones de los actores en cuanto a las relaciones de poder que inducen a ciertas decisiones y acciones políticas. Dentro del Reino se examinarán las relaciones de poder entre algunos de los actores principales, especialmente las de los príncipes de la familia Saúd. El objetivo de estas élites es la acumulación diferencial de poder, compitiendo en una relación de poder circular.

Hay que tener en cuenta que Arabia Saudí es una monarquía absoluta desde 1932. La autoridad máxima es el rey, quien sostiene la autoridad judicial, ejecutiva y legislativa del Estado. El rey también supervisa la aplicación de la sharía (o ley islámica), así

como la política interna y externa, la seguridad y la defensa del Estado. Aun así, para reforzar su legitimidad, se apoya directamente en la alianza con el clero wahabita y en la riqueza petrolera del país, lo que lo convierte en un Estado rentista dependiente de las exportaciones de petróleo (Dorsch, 2018). Además, el monarca está aconsejado por diferentes órganos de consulta formados por la élite religiosa y miembros de la familia real.

La legitimidad de base religiosa del régimen proviene de la alianza en el siglo XVIII de la tribu Al-Saúd con el predicador Muhámmad ibn Abd-al-Wahhab, fundador del wahabismo. Los descendientes de esa alianza, desde la fundación del Estado, componen la actual élite política de Arabia Saudí. La familia Al-Saúd, de unos 5000 a 7000 miembros relevantes para la competición por el poder, está posicionada dentro de ministerios, embajadas, agencias y empresas en casi todos los órganos del Estado (Dorsch, 2018). En este sentido, la familia real sostiene una cantidad muy grande de los recursos de poder del país. Sin embargo, sería un error analizar la familia Saúd como un solo actor, ya que son muchos los individuos que tienen capacidad de competir —también entre ellos— por los recursos. Una buena ilustración de estas dinámicas es el hecho de que, en repetidas ocasiones, actores individuales pierden luchas internas y entonces pierden el cargo estatal, quedándose sin este recurso de poder; por consiguiente, dejan de ser actores como tal, a la vez que otro individuo ocupa el vacío de poder.

5.1. LA FIGURA DE MOHAMED BIN SALMÁN

El Rey Salmán heredó el trono después de la muerte de Abdullah en 2015. Según la línea sucesoria establecida, el príncipe sucesor de Salmán tenía que ser Muhammad bin Naif, pero en 2017 Salmán cambió la línea de sucesión, nombrando Mohamed bin Salmán, su propio hijo, sucesor al trono. El joven príncipe ya tenía experiencia en el juego político, puesto que había ocupado altos cargos del Ministerio de Defensa cuando su padre, Salmán, era titular. A su vez, Salmán destituyó a varios altos cargos ministeriales después de 2011 (Henderson, 2015).

Este cambio fue una estrategia política para centralizar más el poder de Salmán y su hijo, así como hacer reformas internas en los

cargos de los funcionarios del Estado, eliminando a varios Saúd de la competición por el poder y eligiendo otros que ocuparan sus lugares (Karim, 2017). La transición de poder fue apoyada por la Comisión de Lealtad formada por 35 príncipes, encargada de asegurar la continuidad de la familia Al-Saúd (Dorsch, 2018).

Ya como élite claramente primaria, Salmán, con la aprobación de varios decretos reales, puso en marcha una serie de reformas de la estructura política de Arabia Saudí para afrontar los cambios sociopolíticos de la región de Oriente Medio, como las primaveras árabes, la caída de la producción petrolífera, el paro o los diversos conflictos armados. Una de las reformas fue el cambio de las dinámicas de poder, donde se nombraron miembros a diferentes órganos de consulta que no eran de la familia Saúd. Por ejemplo, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores se asignaron altos cargos a tecnócratas como al Jubeir, o se incluyeron empresas americanas de consultoría en el Consejo de Asuntos Económicos y de Desarrollo (Dorsch, 2018). Estos cambios de personal y de la estructura del Estado hechos por Salmán centralizaron más su poder, puesto que él mismo nombraba y controlaba los actores que ocupaban estas posiciones gubernamentales. Esta centralización en padre e hijo hizo que la competencia fuera casi inexistente en las relaciones de poder entre los miembros de la familia real (Karim, 2017).

El 2015, con la llegada de su padre al trono, Mohamed bin Salmán “heredó” el Ministerio de Defensa, y también recibió el máximo cargo en el Consejo de Asuntos Económicos y de Desarrollo. El príncipe fue acumulando cargos importantes como los ya mencionados y el de jefe de la Fuerza Real Aérea, principal fuerza desplegada durante la intervención (Dorsch, 2018). Mohamed bin Salmán, de 33 años, presentó un plan de reformas denominado ‘Visión 30’, que consistía, por un lado, en hacer cambios en la estructura económica, de tal manera que la economía fuera menos dependiente del petróleo. Por otro lado, el plan tenía una serie de reformas culturales que le dieran una imagen más progresista, como permitir que las mujeres condujeran. Esto daría perspectivas de cambio esperanzadoras para una sociedad donde la mayoría de los jóvenes se encuentran sin empleo. Además, el Reino se adapta a un nuevo contexto global.

Las relaciones de poder dentro de la familia Al-Saúd se caracterizan por la competición por el poder para cumplir intereses principalmente personales. Los recursos estatales son utilizados como una herramienta para consolidar las relaciones jerárquicas de poder y la toma de decisiones, con el objetivo, en este caso, de eliminar la competencia y centralizar el poder. En este marco, es muy posible que bin Salmán quisiera movilizar las fuerzas armadas de Arabia Saudí después de asumir el cargo de ministro de defensa. Su toma de posesión data del 23 de enero de 2015, mientras que el lanzamiento del ataque contra los rebeldes hutíes, denominado "Operación Tormenta Decisiva", data del 26 de marzo del mismo año (Dorsch, 2018).

Es difícil asegurar que existe una relación causal en esta sucesión de eventos; lo que sí es cierto es que después de dos meses en el cargo de ministro de defensa, bin Salmán llegó a ser el hombre fuerte de la familia Saúd. La intervención fue publicitada como altamente exitosa en las primeras etapas por los medios de comunicación saudíes, propiedad de miembros de los Saúd (Henderson, 2015). En otros países, los hechos podrían haber forzado una situación de exigencia de responsabilidades al ministro de defensa por la ineficiencia de las fuerzas armadas en Yemen, haciéndolo caer del poder; en cambio, a bin Salmán lo mediatizó y popularizó dentro del Reino.

Aun así, si existe alguien capaz de hacerle la competencia por la influencia en el gobierno, es el antiguo príncipe heredero, Muhammad bin Naif, el actual dirigente del Ministerio del Interior. Según Karim (2017) y Patrick (2015), Naif no tenía ningún rol en la decisión de lanzar una intervención en Yemen. Al no tener suficiente autoridad para dirigir la política exterior saudí, quedó fuera de juego. También ha sido saboteado sistemáticamente por el rey Salmán, quien ha acabado promocionado a su propio hijo hasta ocupar el cargo de príncipe heredero, relegando a bin Naif al control del Ministerio de Interior. Actualmente, necesitaría una coalición de actores dentro de la familia Saúd demasiado grande para revertir la dinámica de acumulación de poder del príncipe bin Salmán. Los hechos dictan que, en 2017, bin Naif cedió de forma pacífica su título de príncipe heredero y le prometió lealtad a bin Salmán. De esta forma ha mantenido su posición de actor en el sistema, conservando así su cargo ministerial.

5.2. PERFIL POLÍTICO

A pesar de que la sociedad civil de Arabia Saudí no suele estar movilizada, su aprobación sigue siendo un recurso de poder para tener en cuenta a la hora de hacer un cambio en la estructura de poder. En este sentido, Mohamed bin Salmán ha sido un actor en la competición para el nombramiento del príncipe heredero. Desde 2015, cuando su padre, Salmán, accedió al poder, ha perfilado su imagen pública de hombre fuerte en la política de Arabia Saudí. Políticas económicas de diversificación para el año 2030 y propuestas para enfrentar el desempleo, así como una fuerte campaña anticorrupción donde se han detenido a más de 200 príncipes y empresarios influyentes (Dorsch, 2018), han llevado el nombre del príncipe bin Salmán a tener un fuerte apoyo popular en Arabia Saudí. Estas han sido posiciones políticas enfocadas a la población joven, que son susceptibles de causar fidelización de la población civil al entonces ministro de defensa bin Salmán (Ramani, 2018).

En el caso de Arabia Saudí de 2015, una de las intenciones de la operación en Yemen fue personalizar el esperado éxito militar en la figura de Mohamed bin Salmán. Los medios de comunicación de Arabia Saudí publicitaron el supuesto éxito en la guerra de Yemen, mientras que la realidad era diferente: el ejército de Arabia Saudí no era capaz de avanzar en las ciudades controladas por los hutíes (Henderson, 2015).

En este sentido, se puede interpretar que la intervención en la guerra de Yemen era parte de una campaña publicitaria del hijo del rey, que pronto llegaría a ser el príncipe heredero. La metodología consistió en atribuir artificialmente méritos a la figura de bin Salmán, en clave militar y económica; mientras que él marcaba su perfil político con un discurso moderado en cuanto a la religión, siendo relativamente permisivo con los derechos individuales y mostrándose como la solución a muchas de las ansiedades sociales de la población. Esta popularidad ha permitido que Mohamed bin Salmán pase por encima de Muhammad bin Naif en la sucesión al trono. También consiguió que esta acción fuera vista como natural, algo que tenía que pasar tarde o temprano, por parte de la población y el resto de los actores, precisamente por la imagen de líder proyectada desde 2015.

5.3. EL PRETEXTO SAUDÍ POR LA INTERVENCIÓN Y LAS DINÁMICAS DE PODER INTERNAS

En este apartado se analizan las condiciones que le permitieron a Arabia Saudí atacar a los rebeldes hutíes en marzo de 2015. Desde la perspectiva de la sociología del poder aplicada al contexto de Arabia Saudí, se pretende comprobar la veracidad de las razones oficiales del régimen y de las teorías más extendidas en los medios de comunicación.

Las razones y objetivos que dieron los saudíes para justificar su intervención fueron: conseguir el retorno de Hadi al poder, la eliminación del movimiento hutí y reducir la influencia de Irán en la región (Lauria, 2015). La segunda y la tercera van muy ligadas entre sí. La voluntad de la eliminación del movimiento hutí es, para algunos autores, la expresión defensiva de Arabia Saudí ante una amenaza de intromisión de Irán en la 'zona de influencia' saudí. La mayoría de estos autores analizan el conflicto desde un punto de vista realista, entendiendo la relación entre Arabia Saudí e Irán como una *guerra fría* en la que participan en conflictos de terceros países para debilitar la influencia del otro y fortalecer la propia.

Por otro lado, hay otros razonamientos que relacionan el comportamiento de la política exterior saudí de los últimos años con una política de boicot a los cambios derivados de las primaveras árabes. El de Lauria (2015), por ejemplo, expone que Arabia Saudí ha estado interviniendo en varios países de Oriente Medio para destruir las revueltas de carácter democrático y reformador. Ha sido así en los casos de Siria, Irak y Egipto. En Irak y Siria la justificación oficial fue minimizar la influencia de Irán en la región.

Desde la sociología del poder, es posible entender por qué los líderes saudíes tienen interés en aplastar las revueltas democratizadoras. Una de las principales dinámicas en este sentido es la expansión de las movilizaciones sociales en el mundo árabe, que se iniciaron en Túnez y han tenido impacto en la mayoría de los países de Oriente Medio y Norte de África. Estas revueltas —movilizaciones sociales con voluntad de reformas o cambios en los regímenes— suponen una amenaza para las élites de Arabia Saudí, en especial el rey, el príncipe heredero y la familia Saúd. En el caso de una movilización

social a gran escala, el rey puede verse obligado a hacer concesiones sobre el control que ejerce sobre los recursos.

Además, hay que ver la preocupación del rey Salmán por la seguridad y la defensa. Desde Riad, el interés por el control fronterizo es alto, porque la frontera entre Yemen y Arabia Saudí ha sido tradicionalmente porosa y mal delimitada por las tribus y comunidades de estas zonas escasamente pobladas, con lazos étnicos y religiosos rotos por la frontera burocrática. No obstante, ha sido cada vez más militarizado por las fuerzas saudíes, debido al conflicto armado y la guerra (Ardemagni, 2020).

Así pues, ¿cuál es el interés de las élites capaces de tomar decisiones en política exterior y en defensa de Arabia Saudí al intervenir en Yemen en 2015? Los intereses de las élites pueden ser impuestos al público como intereses nacionales, de Estado, al tener estas una hegemonía suficiente como para entrelazar ambas nociones (Karim, 2017).

La propuesta es que el interés en la influencia sobre Yemen siempre ha estado presente en las élites saudíes, independientemente de la existencia de una guerra civil. La eliminación del movimiento hutí supone evidentemente un paso necesario para la influencia perdida en los gobernantes de Yemen. Pero, además, dos factores se han sumado a este interés para permitir la intervención de 2015: la voluntad de acumular poder del nuevo ministro de defensa Mohamed bin Salmán, y la percepción de éxito de la revolución de los hutíes y los otros grupos.

El primer factor ha sido explicado en detalle: Mohamed bin Salmán contó con la ayuda de su padre y de los medios de comunicación cuando empezó a tomar notoriedad en la vida política de Arabia Saudí. En ese sentido, la personificación de los supuestos éxitos militares en Yemen formó parte de una campaña publicitaria del príncipe, que acabaría por tener apoyo suficiente para ser nombrado príncipe heredero, pasando por encima de Muhammad bin Naif.

El segundo de los factores es la percepción de amenaza que representaban los hutíes a pocos kilómetros de la frontera saudí. El contagio de una revolución es una amenaza para el rey Salmán, y para el príncipe bin Salmán. El miedo al contagio revolucionario se hace evidente durante las primaveras árabes, en las que los regímenes de diversas índoles evitan la influencia del sentir revolucionario en

sus países, combinándolo con intentos de apoyar los esfuerzos contra los regímenes considerados rivales. En Yemen, el gobierno apoyado por Emiratos y Arabia Saudí sería el valedor del visto como espíritu conservador, frente a los revolucionarios hutíes. Por ello, en parte, los Saúd contribuyen a la lucha contra el supuesto eje revolucionario de hutíes, Irán y sus aliados.

En síntesis, 2015 ofrece a bin Salmán una ventana de oportunidad. Por un lado, aprovecha los intereses de otras élites en el control sobre Yemen, especialmente la de su padre, quien se siente amenazado por una revuelta hutí defendida como democratizadora y revolucionaria. Por otro lado, utiliza la intervención sobre Yemen para marcar un perfil político de líder para su siguiente paso en la acumulación de poder: acceder al título de príncipe heredero.

6. CONCLUSIÓN

Este estudio sobre la intervención de Arabia Saudí e Irán en la guerra de Yemen se ha desarrollado desde el marco teórico de la sociología del poder. Por lo tanto, se han identificado los actores individuales relevantes: las élites de los dos regímenes. Esta puntualización teórica es importante porque sirve para entender las dinámicas que llevan a la intervención militar saudí desde el 2015 y también la posición iraní.

De forma resumida, la competición por la acumulación diferencial de poder entre las élites es la fuerza motriz de las decisiones políticas. De este modo, el lanzamiento de la campaña militar de las operaciones “Tormenta Decisiva” y “Restaurando la Esperanza” se entiende desde una lógica de competición por el poder dentro del reino de los Saúd: Mohamed bin Salmán, hijo del rey Salmán y ministro de defensa, utilizó la intervención para perfilar su figura política y de culto en torno a su personalidad para conseguir consolidarse como posible heredero al trono, una posición que finalmente conseguiría en 2017. Así pues, se tienen que descartar motivos de cariz geopolítico o de influencia estatal, como los que darían los autores realistas, como motivos únicos para entender la justificación para intervenir en Yemen. El motivo clave es la competición doméstica por el poder entre élites, las cuales utilizan la guerra como pretexto y catalizador de la movilización política en el régimen.

Desde el otro lado del Golfo Pérsico se ha observado que la intervención de Irán en Yemen es marginal y se limita a dar cierto apoyo a los hutíes. Hay evidencias de envíos de armas, acuerdos y asesorías, pero en ningún caso suficientes como para poder catalogar a los hutíes como *proxies* iraníes. Es más, los líderes hutíes han tenido la capacidad de utilizar la influencia iraní a su favor en la competición por el poder dentro de Yemen, de forma que la supuesta vinculación con Irán no responde solo a los intereses de las élites de Teherán. De este modo, el hecho de que los hutíes no sean *proxies* nos aleja de la percepción de una guerra fría que, además, necesitaría de dos potencias hegemónicas. Es muy difícil que se pueda catalogar a Irán como tal, teniendo en cuenta la influencia de los Estados Unidos y los aliados saudíes en la región.

En relación con las élites iraníes, debe tenerse en cuenta que se mueven en un marco político relativamente rígido, puesto que tienen que respetar los principios de la República Islámica y de su tradición de política exterior si no quieren ser vetados por el líder supremo. Aun así, hay variedad y una fuerte competición entre ellas para llegar a las principales posiciones de poder. Durante la guerra de Yemen, la principal figura, además del ayatolá Jomeiní, fue el expresidente Hasán Rohaní —con su ministro de Exteriores Yavad Zarif—. Rohaní llegó al poder rompiendo con la lógica más tradicional e intransigente de su predecesor mediante su estrategia de la prudencia moderada. Así, se mostraría más dialogante pero también tendría que reafirmar el rol que las élites iraníes creen que debe tener la República Islámica. Por lo tanto, la actitud menos belicista también se vería acompañada por cierto apoyo a los hutíes. Otra estrategia le podría haber costado perder las elecciones.

Para concluir, hay que recordar nuestra pregunta de investigación: ¿Cuál es el grado de implicación de Irán en la Guerra de Yemen? ¿Es suficiente como para justificar la intervención saudí? A la vista de las explicaciones que se han dado, tenemos que reafirmar la hipótesis de partida: Irán ha apoyado a los rebeldes hutíes pero con moderación. En cambio, desde Arabia Saudí se ha magnificado este apoyo para justificar la intervención militar desde el 2015, motivada por el deseo de consolidar la figura del príncipe heredero Mohamed bin Salmán. Finalmente, hay que remarcar que preguntarse si la presencia iraní era suficiente para justificar la intervención saudí tiene un fuerte componente subjetivo, puesto que es imposible

definir qué es suficiente y qué no. Aun así, queda claro que la influencia de las élites iraníes es limitada, y que la intervención saudí no responde a esta influencia íntegramente, sino que también se debe a causas como la competición por el poder dentro del Reino de los Saúd y su entorno.

Como último inciso, haría falta que la investigación futura cambiara el prisma realista que ha sido el más habitual en el análisis de la guerra de Yemen y de la llamada *guerra fría* entre iraníes y saudíes. Este marco teórico presenta limitaciones importantes y su rigidez impide ir a las raíces de la toma de decisiones. En definitiva, hay que romper esta *caja negra* del concepto del Estado y entenderlo como un recurso de poder en lugar de un actor.

REFERENCIAS

- Akbarzadeh, S. (2020). The sectarian divide in iran–saudi relation. En L. Zaccara (ed.), *Foreign policy of iran under president hassan rouhani's first term* (pp. 2013–2017). Palgrave Macmillan.
- Al-badi, A. (2016). Saudi-iranian relations: a troubled trajectory. En A. Ehteshami, N. Quilliam y G. Bahgat (eds.), *Security and bilateral issues between iran and its arab neighbours* (pp. 189-209). Palgrave Macmillan.
- Ardemagni, E. (2020). The saudi-yemeni militarized borderland. Carnegie endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/sada/80745>
- Bin huwaidin, M. (2015). The security dilemma in saudi-iranian relations. *Review of history and political science*, 3(2), 69-79. <https://doi.org/10.15640/rhps.v3n2a8>
- Buchta, W. (2000). *Who rules iran? The structure of power in the islamic republic*. The Washington Institute for Near East Policy y Konrad Adenauer Stiftung.
- Cole, J. (2013). Iran's presidential election heats up as reformist rowhani enters race. Informed Comment. <https://tinyurl.com/4v2wpyvp>
- Daou, M. (2021). Yemen: autopsia de un desastre, diez años después de la revolución. *France 24*(27). <https://tinyurl.com/4wsp82z2>
- Dorsch, L. (2018). *The sociology of power applied to saudi arabia's elites and its impact on foreign policy. The case of the military intervention in yemen (2015-2018)*. Universitat Autònoma de Barcelona <https://tinyurl.com/2s3j5wue>
- Farrés-Fernández, G. (2019). Reanalysing international conflicts: proposals from the sociology of power. *International studies*, 56(4), 255-271. <https://doi.org/10.1177/0020881719857512>
- Feierstein, G. (2018). Iran's role in yemen and prospects for peace. *Middle East Institute*. <https://tinyurl.com/2p97ph9j>

- Gaouette, N. (2018). Iranian foreign minister slams pompeo over yemen comments. *CNN Politics*. <https://tinyurl.com/443jt63y>
- Glombitza, O. (2022). Islamic revolutionary ideology and its narratives: The continued relevance of the Islamic Republic's ideology. *Third World Quarterly*, 43(5), 1156-1175. <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2055540>
- Gearan, A., & Warrick, J. (2013, noviembre 24). World powers reach nuclear deal with Iran to freeze its nuclear program. *Washington Post*. <https://tinyurl.com/4zxux57m>
- Halliday, F. (2007). Contexto sociopolítico: la política interna iraní y efectos en su política exterior. *Cuadernos de estrategia*, 137, 21-56.
- Henderson, S. (2015). This young prince is the mastermind behind saudi arabia's strategy in yemen. *Insider*. <https://tinyurl.com/3pt9stme>
- Izquierdo Brichs, F.; Farrés-Fernández, G. (2008): "la competición por el poder entre el islam político y los militares en turquía: del conflicto a la estabilidad", *revista de estudios internacionales mediterráneos*, 5, pp. 109-132.
- Izquierdo Brichs, F. y Kemou, A. (2009). La sociología del poder en el mundo árabe contemporáneo. En F. Izquierdo (Ed.), *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo* (pp. 17-60). Fundació CIDOB
- Javad Zarif, M. (2014). What Iran really wants: iranian foreign policy in the rouhani era. *Foreign Affairs*, 93(3), 49-59.
- Juneau, T. (2016). Iran's policy towards the houthis in yemen: a limited return on a modest investment. *International Affairs*, 92(3), 647-663. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12599>
- Juneau, T. (2021). How war in yemen transformed the iran-houthi partnership. *Studies in conflict & terrorism*, 0(0), 1-23. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2021.1954353>
- Karim, U. (2017). The evolution of saudi foreign policy and the role of decision-making processes and actors. *The International Spectator*, 52(2), 71-88. <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1308643>
- Kendall, E. (2017). Iran's fingerprints in Yemen. Real or imagined?. *Atlantic council*, <https://tinyurl.com/mr465p2h>
- Lauria, J. (2015). What are the real saudi motives in Yemen? *Middle east eye*. <https://tinyurl.com/37j8cz8r>
- Ortiz de Zárate, R. (2013). Hassan Rouhani. *Cidob. Biografías de líderes políticos*. <https://tinyurl.com/2s478hrk>
- Ortiz de Zárate, R. (2015a). Quién es quién en el conflicto de Yemen. *Cidob. Biografías de líderes políticos*. <https://tinyurl.com/ywc3tebr>
- Ortiz de Zárate, R. (2015b). Ali Jamenei. *Cidob. Biografías de líderes políticos*. <https://tinyurl.com/mr2easuu>
- Ortiz de Zárate, R. (2021). Ebrahim Raisi. *Cidob. Biografías de líderes políticos*. <https://tinyurl.com/ydasfmyw>
- Patrick, N. (2105). Saudi arabia's Yemen gambit. *Carnegie endowment for international peace*. <http://carnegieendowment.org/sada/61475>

- Ramani, S. (2018) Power struggle in Saudi Arabia, dynasty's future. *Anadolu agency*.
<https://tinyurl.com/5n67v4ks>
- Ramazani, R.K. (2011). Iran's foreign policy: independence, freedom and the islamic republic. En A. Ehteshami y M. Zweiri (Eds.) *Iran's foreign policy. From khatmi to ahmadinejad* (pp. 1-17). Reading: ithaca press.
- Román, D. (2015, abril 14). Iran says it doesn't want to dominate yemen. *The wall street journal* <https://tinyurl.com/mjv3mbkw>
- Sipri. (2021). Armament, disarmament and international security. Resum en català". *Stockholm international peace research institute*. <https://tinyurl.com/8dc9suy3>
- Stenslie, S. (2015). Decisive Storm: saudi arabia's attack on the houthis in Yemen. Norwegian Peacebuilding Resource Centre <https://tinyurl.com/2ss8bkpp>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International organization*, 46(2), 391-425.

Extractivismo y neoextractivismo en estrategias de desarrollo. Los casos de Chile y Bolivia entre 2006 y 2019*

Extractivism and neoextractivism in development strategies. The cases of Chile and Bolivia between 2006 and 2019

Gemma Isern Castells**

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 30 de mayo de 2023

Fecha de aceptación: 3 de julio de 2023

Para citar este artículo:

Isern Castells, G. (2023). Extractivismo y neoextractivismo en estrategias de desarrollo. Los casos de Chile y Bolivia entre 2006 y 2019. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(10), 235-276. <https://doi.org/10.22490/26655489.6842>

RESUMEN

Las estrategias de desarrollo nacional, sin duda, afectan a la realidad socioeconómica de los Estados. En el presente estudio se analizó el Extractivismo, es decir la extracción y exportación de materias primas, en sus modalidades, extractivismo clásico y neoextractivismo, como estrategias seguidas por Chile y Bolivia, respectivamente. Para realizar el análisis se compararon datos macroeconómicos de ambos Estados con el objetivo de entender cómo funcionan y cuáles son las consecuencias socioeconómicas

* Trabajo de investigación realizado en el marco del Máster Oficial en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

** Politóloga y magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo por la UAB. Diplomada en Estudios Latinoamericanos por CLACSO. Actualmente técnica de proyectos de la Fundación ACSAR, Barcelona. Temas de interés: desarrollo latinoamericano, extractivismo y neoextractivismo, teorías de dependencia, estructuralismo y desarrollo campesino. Correo electrónico: gemma.98.isern@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2997-0887>

que tienen los extractivismos. Todo esto en el marco del debate sobre cómo los Estados del sur global pueden mejorar sus tasas de pobreza y desigualdad.

Palabras clave: Bolivia, Chile, estrategias de desarrollo, extractivismo clásico, materias primas, neoextractivismo.

ABSTRACT

National development strategies undoubtedly affect the socio-economic reality of the state. In this study we have analyzed extractivism (extraction and export of raw materials) in its modalities, classical extractivism and neo-extractivism, as strategies followed by Chile and Bolivia respectively. To carry out the analysis, macroeconomic data from both states have been compared in order to understand how extractivism works and its socio-economic consequences. All framed in the context of the debate on how the states of the global south can overcome underdevelopment.

Key words: Bolivia, Chile, classic extractivism, development strategies, neoextractivism, raw materials.

1. INTRODUCCIÓN

Las estrategias de desarrollo de los Estados, lógicamente, tienen impacto en la vida de su población, así como en otros muchos ámbitos. En este análisis nos proponemos estudiar la extracción de materias primas para la exportación —actividad académicamente denominada *extractivismo*— como estrategia de desarrollo seguida por numerosos países de América Latina. Para ello, centraremos nuestro estudio en los casos de Chile y Bolivia durante el periodo concreto de 2006 a 2019.

Las preguntas de investigación que se pretenden responder son: ¿Cuáles son las diferencias y similitudes entre las estrategias de desarrollo extractivistas y neoextractivas? Y en los casos de estudio, Chile y Bolivia, ¿cómo funcionan los modelos extractivistas? ¿Qué consecuencias sociales y económicas tienen dichos modelos de desarrollo? En relación con dichas preguntas de investigación se han establecido los objetivos: el objetivo general de este estudio es

entender el funcionamiento, las características y las consecuencias del extractivismo y sus diferentes modalidades en la actualidad. Al mismo tiempo, específicamente se busca analizar y posteriormente comparar los estudios de caso de Chile y Bolivia para entender el funcionamiento del extractivismo en dichos Estados, y observar sus semejanzas, diferencias y consecuencias socioeconómicas.

Chile y Bolivia son los casos escogidos para ser analizados y comparados, ya que ambos países tienen el extractivismo como estrategia de desarrollo, y sus exportaciones son principalmente de minerales o derivados de la minería y la explotación del suelo, pero a la vez tienen modalidades diferentes¹. Por un lado, Chile sigue un modelo extractivista clásico, mientras que Bolivia sigue una estrategia neoextractivista. Por lo tanto, es posible comparar sus estrategias de extracción y exportación, así como las consecuencias generadas por estas actividades en los ámbitos social y macroeconómico.

En lo que respecta al periodo de análisis seleccionado, 2006 a 2019, este responde a la lógica de que en ambos países esos años marcan un punto de inflexión, y que en ambos se ha mantenido la misma estrategia de desarrollo durante dicho periodo.

En Chile en 2006 empieza una alternancia en el poder entre Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, que dura hasta 2022. Sin embargo, es importante destacar que el año 2019 (que marca el final del periodo de análisis) debido al estallido social, donde algunas de las reivindicaciones sociales estaban relacionadas con el modelo social y económico. Por otro lado, en Bolivia, en enero de 2006, el Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) liderado por Evo Morales, ganó las elecciones. Este partido se mantuvo en el gobierno hasta noviembre de 2019. Durante este periodo se produjeron importantes cambios en Bolivia en todos los ámbitos, incluida la estrategia de desarrollo que pasó a ser neoextractivista.

El estudio se dividirá en dos partes. Por un lado, se realizará la caracterización del extractivismo y sus diferentes modelos, con el fin de identificar las similitudes y diferencias entre ellos, así como

¹ Ambas estrategias están explicadas y comparadas en el apartado 3.

el contexto histórico en el que se ubica esta práctica a lo largo del tiempo. Esta primera parte corresponde al marco teórico, que servirá como base para la comparación de los casos de estudio, y se trabajará con indicadores cualitativos. Por otro lado, la segunda parte se centrará en el análisis y la comparación de las estrategias de desarrollo de Chile y Bolivia durante el periodo de 2006 al 2019. En concreto, se examinarán datos macroeconómicos y sociales, es decir, sobre todo datos cuantitativos. En definitiva, el propósito global del análisis es entender el funcionamiento de estos modelos y observar sus consecuencias económicas y sociales.

Finalmente, es importante remarcar que este análisis se sitúa dentro de un gran debate sobre si el extractivismo es la mejor estrategia para los países del sur global en términos de mejorar las tasas de pobreza y desigualdad social, o si, justamente, esta estrategia de exportación primaria los mantiene subordinados en el sistema internacional. Además, dicho debate se amplía al considerar si el neoextractivismo es capaz de solventar los problemas de desigualdades sociales que se presentan en el extractivismo clásico. En este sentido, el estudio buscará comparar ambos modelos, examinar sus similitudes y diferencias, así como analizar sus consecuencias socioeconómicas, con el fin de situarse, en la medida de lo posible, dentro de este amplio debate.

2. PAUTA DE ANÁLISIS

Se usará una pauta de análisis basada en los métodos de política y economía comparada, y se buscará comprender el funcionamiento y las consecuencias de las estrategias de desarrollo a través de la comparación de los dos casos de estudio. Metodológicamente, se considerarán los modelos extractivistas variables independientes y las consecuencias socioeconómicas como variables dependientes. Como se mencionó, se usarán indicadores cuantitativos para el marco teórico y cualitativos para el análisis macroeconómico. Entre los indicadores macroeconómicos se tendrán en cuenta los siguientes: el PIB, el PIB per cápita, el crecimiento porcentual del PIB, el porcentaje de pobreza absoluta, el índice de Gini, la balanza comercial, el valor agregado de las exportaciones e importaciones, las exportaciones por sector y el porcentaje de exportaciones de

materias primas en el total del PIB. Estos datos serán analizados en tres años (2006, 2012 y 2019) con el objetivo de observar la evolución o regresión cronológica en términos socioeconómicos, y así poder comparar ambas estrategias de desarrollo y sus consecuencias.

En el análisis se considerarán dos hipótesis. La primera sobre la naturaleza de los modelos: la principal similitud entre el extractivismo clásico y el neoextractivismo es que ambos modelos extraen materias primas para la exportación como modelo de desarrollo. La principal diferencia entre ambos es que el segundo es una modalidad con perspectiva “social” que busca reparar las desigualdades producidas por el extractivismo clásico, nacionalizando las industrias extractivas y destinando sus beneficios para la inversión en políticas sociales. Y la segunda hipótesis relativa a los casos seleccionados: en el caso de Bolivia, el modelo neoextractivista permitió, en el periodo estudiado, mejorar los indicadores sociales, en un porcentaje superior al de Chile con el extractivismo clásico en el mismo periodo.

3. REVISIÓN TEÓRICA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Antes de entrar en el análisis de las estrategias de desarrollo, es necesario contextualizarlas históricamente (véase el apartado 3.1) para comprender cómo surgieron. Por otro lado, una vez contextualizadas, deben ser definidas conceptualmente en el sentido que son aceptadas académicamente en la actualidad (véase apartado 3.2). Finalmente, el apartado 3.3 brinda una descripción general de los precios de las materias primas en el mercado internacional, para más adelante en el análisis macroeconómico, se puedan leer mejor las fluctuaciones en los datos e interpretar los resultados de las estrategias de desarrollo.

3.1. EVOLUCIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe (ALC) forman parte del, académicamente, llamado sur global o periferia, en las dicotomías conceptuales entre centro y periferia, y norte y sur global, que son

propias de los paradigmas estructuralistas de la disciplina de Relaciones Internacionales. La posición periférica tuvo su origen, según las perspectivas estructuralistas y en particular las teorías de la dependencia, en la conquista de América, iniciada en 1492, por parte de las potencias europeas, y responde a una estructura global basada en la división internacional del trabajo. Los años de la colonización ubicaron a ALC en una posición de subordinación o dependencia, en la que la región “exportaba” —en la terminología actual macroeconómica— materias primas a las potencias europeas para que estas crearan manufacturas (Dos Santos, 1970).

Las independencias acabaron con la dominación directa entre Europa y la región, pero se mantuvo el modelo primario exportador como modelo de desarrollo. Es decir, no supuso una plena autonomía política ni económica, ya que los Estados de ALC continuaron explotando sus materias primas para venderlas a Occidente, que luego importaba manufacturas. Se entendía el progreso y se buscaba el desarrollo a través de la integración de las economías de la región en la economía internacional (Ocampo, 2008). El papel del Estado era secundario y se limitaba al mantenimiento del orden y a intentar crear las mejores condiciones para las exportaciones (Franco, 1996). Este modelo se prolongó desde el siglo XIX hasta principios del siglo XX.

En 1929 estalló la Gran Depresión, la cual tuvo consecuencias internacionales que, lógicamente, también afectaron a ALC y condujeron a un cambio de paradigma en la búsqueda del desarrollo. Las ideas keynesianas ganaron fuerza, con su visión macroeconómica de intentar moderar los ciclos económicos, así como el surgimiento de un nuevo rol estatal intervencionista y creador de políticas públicas. En este contexto, a nivel regional, empezaron a ganar fuerzas las ideas relacionadas con la necesidad de industrializarse para depender menos de la economía internacional. Destacando como pensador clave, el director de la CEPAL, Raul Prebisch, quien, junto con otros economistas, lideró la implementación del modelo conocido como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este modelo buscaba industrializar la región para que pudiera producir sus propias manufacturas y reducir la importación exterior, es decir, disminuir la dependencia económica regional en relación con la economía mundial (Ocampo, 2008).

Ciertamente, entre 1929 (gran depresión) y 1980 (crisis de la deuda), se desarrolló una industria nacional de bienes de consumo, pero nunca se abandonó la extracción de materias primas, lo que dio lugar a un modelo mixto, en el que las industrias nacionales se financiaban con el dinero proveniente de la exportación primaria. De hecho, se generó un contexto de doble dependencia: por un lado, la dependencia clásica de las materias primas y la fluctuación de su precio en el mercado internacional; y, por otro lado, la nueva dependencia de las materias primas para mantener la industria (Dos Santos, 1970). En lo que respecta a la industrialización regional, es importante destacar que se llevó a cabo utilizando tecnología mucho más obsoleta y contaminante en comparación con la industria de los países del centro, lo que aumentó aún más la brecha entre el norte y el sur global (Dos Santos, 2002).

ALC es una región extensa y, lógicamente, la industrialización no se desarrolló de la misma manera en todos los Estados, ni tuvo las mismas consecuencias para cada uno de ellos. Es importante remarcar el caso de Argentina, México y Brasil, que se destacaron en términos industriales y, desde una perspectiva teórica, se consolidaron como Estados semiperiféricos o potencias regionales que lideraban la exportación de manufacturas a nivel regional (Marini, 1997).

En 1970 se desató a escala mundial la crisis del petróleo, seguida de la Crisis de la Deuda en ALC, también llamada la *Década Perdida*, durante la década de los 80. En ese momento, la región acumulaba un alto endeudamiento externo en un contexto de altos intereses, lo que llevó al descarte del modelo ISI como una solución viable para superar la dependencia externa y alcanzar el desarrollo.

Las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, accedieron a comprar la deuda y a conceder préstamos a cambio de implementar grandes reformas estructurales. Estas reformas fueron dirigidas por el Consenso de Washington, que en 1990 estableció las directrices económicas a seguir: liberalización comercial, apertura total a la inversión extranjera y reformas tributarias. Es decir, se desarrolló un modelo neoliberal que puso fin a las políticas industriales y agrícolas, así como al intervencionismo estatal, apostando por un modelo de desarrollo primario exportador abierto a la economía internacional (Ocampo, 2008). A su vez, se promovieron numerosos tratados de

libre comercio con el objetivo de facilitar los intercambios, como el propuesto Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1995 (Dingemans y Ross, 2012).

La década de los 90 presenció una recuperación, fruto del aumento de los precios de los minerales, los hidrocarburos o la soja en el mercado internacional (Altomonte et al., 2013). Sin embargo, los periodos de recuperación o estancamiento económico regional, a grandes rasgos, han sido dependientes de la gran fluctuación de precios de las materias primas en el mercado internacional. Un ejemplo de ello son los periodos de recesiones y bonanzas experimentados entre los 90 y la actualidad (Ocampo, 2008).

En la década de los 2000, en un contexto de auge del precio de las materias primas y la marea rosa (legislaciones de fuerzas progresistas), surge una nueva estrategia de desarrollo seguida por los dirigentes progresistas, basada en una nacionalización de la industria primario-exportadora. Así, se sigue el modelo primario-exportador, pero dirigido desde el Estado y con la voluntad de redistribuir los beneficios de la industria extractiva, a través de políticas públicas. De esta manera, el papel del Estado como regulador y como proveedor de políticas públicas vuelve a ser determinante (Riascos, 2014).

Es importante remarcar que esta nueva estrategia primario-exportadora no es seguida por todos los Estados, y que en la actualidad en ALC conviven diferentes paradigmas en la región: desde Estados que tienen nacionalizada la extracción y exportación, hasta Estados que siguen con el paradigma de las reformas neoliberales impuestas por el Consenso de Washington. Sin embargo, al tratarse de una breve introducción a los modelos seguidos regionalmente se argumenta que ALC ha vuelto a un modelo primario-exportador, pero hay que resaltar que hay países como México, Brasil o Argentina que mantienen un importante polo industrial regional y su condición de potencias regionales y de Estados semiperiféricos en el sistema internacional. También es necesario destacar los casos de Cuba y Venezuela que aun siendo parte de la región no han pasado por todas las etapas fruto de las revoluciones socialistas. Asimismo, algunas de las pequeñas islas del Caribe que tampoco han seguido rígidamente dicha evolución fruto de su carácter insular, su pequeña extensión geográfica, y las conexiones fuertes con occidente (tabla 1).

Tabla 1. Paradigmas de desarrollo ALC

Paradigmas	Etapa	Relación con la economía mundial	Motor de crecimiento	Papel del Estado
Era de las exportaciones	Desde las independencias hasta 1929 (la gran depresión)	Crecimiento hacia afuera	Exportación de materias primas	Estado poco protagonista; pocas políticas públicas. Mercado como institución económica reguladora.
Industrialización e intervención estatal	Desde 1929 (la Gran Depresión) hasta 1980 (la Crisis de la Deuda)	Crecimiento hacia adentro (Modelo ISI)	Industrialización regional combinada con la exportación	Estado protagonista, director de la política económica e industrial. Políticas sociales básicas
Reformas neoliberales	Desde 1980 (Crisis de la Deuda) hasta la actualidad	Crecimiento hacia afuera	Exportación de materias primas combinada con industria nacional	Estado poco protagonista. Fin de la intervención y dirección. Mercado como institución económica reguladora
Nacionalización de las extracciones y exportaciones	Desde los 2000 hasta la actualidad	Crecimiento hacia afuera	Exportaciones de materias primas dirigidas por el Estado	Nacionalización de la industria extractiva y dirección de esta

Fuente: elaboración propia con base en el contenido de las obras de Ocampo (2008), Franco (1996), Dos Santos (1970 y 2002), Kay (1998), Riascos, (2014) e Iglesias (2006).

3.2. EXTRACTIVISMO Y NEOEXTRACTIVISMO

Como se ha visto anteriormente, la explotación del suelo para la extracción de materias primas destinadas a la exportación ha sido una constante en la historia contemporánea de ALC. Aun

habiendo etapas, y/o Estados, en los que no era la única actividad económica, siempre se ha mantenido como motor (parcial o total) de las economías regionales. Este hecho resalta la importancia de los recursos naturales y de los mercados internacionales donde son comercializados, dentro de las estrategias de desarrollo regionales. Además, destaca la importancia de los recursos naturales en los procesos de acumulación de capital internacional basados en la división internacional del trabajo (Riascos, 2014 y Acosta, 2011).

En esta línea, es importante también tener en cuenta la gran abundancia de recursos naturales presentes regionalmente:

Los países de Sudamérica poseen una de las mayores reservas minerales del planeta: un 65% de las reservas mundiales de litio, un 42% de plata, un 38% de cobre, un 33% de estaño, un 21% de hierro, un 18% de bauxita y un 14% de níquel. Se estima que el potencial minero es aún mayor, ya que la información geológica disponible es parcial. También son importantes sus reservas petroleras. (Altomonte et al., 2013, p. 7)²

El conjunto de actividades económicas destinado a la primario-exportación se han denominado académicamente como extractivismo. En este sentido, el extractivismo se entiende como el conjunto de actividades dedicadas a la extracción de grandes volúmenes de materias primas para la exportación con bajo o nulo grado de procesamiento (Echart y Villareal, 2019; Acosta, 2011; Riascos, 2014; Gudynas 2009; 2012; 2013).

En este sentido hay múltiples actividades consideradas extractivistas:

Las actividades y recursos que se incluyen dentro del extractivismo han variado a lo largo del tiempo y hoy se consideran no solo actividades de minería o de explotación de petróleo,

²La abundancia de recursos y las estrategias de desarrollo económica y socialmente no satisfactorias pueden recordar a la famosa, e interesante, maldición de los recursos o paradoja de la abundancia, que afirma que no es rico quien tiene los recursos, sino quien los explota, los transforma y los comercializa. Por lo tanto, se necesita infraestructura y capacidad de comercialización.

sino también el agronegocio, la plantación industrial de árboles, la pesca predatoria, la construcción de grandes proyectos de infraestructura e incluso el turismo de lujo a grande escala. Tales actividades se definen como extractivistas en la medida en que superan los niveles de conservación de los recursos, se orientan a la producción de bienes exportables y provocan impactos profundos y definitivos sobre las áreas y ecosistemas afectados. (Echart y Villareal, 2019, p. 149)

Se consideran Estados extractivistas a aquellos que basan su estrategia de desarrollo en las actividades primario-extractivas, es decir, aquello que sustentan su economía y buscan su crecimiento económico y social a través de la exportación primaria. Es importante remarcar que dentro de las estrategias de desarrollo extractivistas existen diferentes modelos, que se clasifican entre: el extractivismo clásico y el neoextractivismo³.

Por un lado, el extractivismo clásico persigue el desarrollo, entendido como crecimiento económico, a través de un alto número de exportaciones de materias primas. En este modelo las entidades que se dedican a realizar las actividades extractivas (extracción y exportación) son empresas privadas, mientras que el Estado se dedica a promover condiciones favorables para estas actividades. Es decir, el Estado desempeña un papel pasivo en el extractivismo y se dedica a atraer grandes capitales para mejorar sus niveles de producción, y desempeña un papel secundario en la economía, donde se establece una relación asimétrica entre transnacionales y el propio Estado (Gudynas, 2009; Acosta, 2011; Riascos, 2014).

Ejemplos de condiciones favorables serían “las medidas adoptadas para alcanzar estos objetivos son: disminución de la carga impositiva, otorgamiento de facilidades para la repatriación de utilidades, reducción de las exigencias medioambientales y laborales etc.” (Riascos, 2014, p. 15).

³Se clasifican en dos grandes modelos, pero cada Estado, incluso diferentes entre regiones estatales, tienen particularidades en los modelos extractivistas.

En esta línea, y en referencia a la relación asimétrica entre Estado y transnacionales, “las políticas se adecuan a las necesidades del capital privado (transnacionales)” (Riascos, 2014, p. 16).

En estas prácticas, el Estado muestra una gran confianza en el mercado y en sus fuerzas reguladoras, con la convicción de que los beneficios de las actividades extractivas realizadas por empresas, nacionales y transnacionales, serán expuestos al conjunto de la economía y a la población nacional. A su vez, también hay confianza en el mercado internacional y en la demanda de materias primas por parte de las grandes potencias manufactureras internacionales (Gudynas, 2012; Riascos, 2014). En el presente análisis, Chile es el Estado que practica extractivismo clásico.

Por otro lado, el neoextractivismo surge como respuesta a la incredulidad de que el extractivismo clásico sea capaz de hacer llegar sus beneficios al conjunto de la economía y la población nacional, pero con el objetivo de no abandonar la exportación de materias primas como pilar fundamental. Por lo tanto, no se hace una crítica al modelo en sí, sino a su capacidad de llegar a un desarrollo social por parte de los mecanismos reguladores del mercado. Siguiendo estos planteamientos, se reformula el papel del Estado, pasando de ser pasivo a un rol activo, lo cual acaba con la relación asimétrica con las empresas extractivas. Se nacionalizan los sectores estratégicos de las economías, es decir, las industrias extractivas, y el Estado empieza a dirigir sus actividades a través de empresas públicas. Esto con la finalidad de redistribuir los beneficios económicos para el conjunto de la población a través de políticas públicas y con el objetivo final de llegar al desarrollo (Gudynas, 2009; Riascos, 2014).

En este sentido, es relevante el uso que se le da a los beneficios del extractivismo, ya que el Estado obtiene un aumento muy significativo de las rentas provenientes de estas actividades y, a la vez, regula cómo se hacen las explotaciones en términos sociales y ambientales. Por lo tanto, además de la redistribución de la renta, también dirige si se invierte en la creación de un modelo y una estrategia posextractivista (Gudynas, 2009; 2010; Riascos, 2014; Acosta, 2011). En el presente análisis, Bolivia es el Estado que practica neoextractivismo.

En la tabla 2 se presentan, a modo de síntesis, las diferencias principales entre ambos modelos.

Tabla 2. Comparación de modelos de extractivismo

Características	Extractivismo clásico	Neoextractivismo
Papel del Estado	Pasivo: favorecer condiciones económicas	Activo: dirigir extracción, exportación y redistribución de la renta
Extracción y comercialización de las materias primas	Empresas transnacionales y nacionales	Empresas públicas
Motor económico estatal	Exportación de materias primas	Exportación de materias primas

Fuente: elaboración propia con base en el contenido de las obras de Echart y Villareal, (2019), Acosta (2011), Riascos (2014) y Gudynas (2009; 2012; 2013).

Finalmente, es importante remarcar nuevamente las voces de autores como Gudynas o Acosta, entre muchos otros, que advierten que el modelo neoextractivista se trata de una reforma al modelo inicial, cuestionando la propiedad y los beneficios de las actividades extractivas, pero no el modelo extractivo en sí mismo (modelo de acumulación de capital). Además, no pretende abordar las debilidades estructurales de gran dependencia del mercado internacional y de las potencias productoras. En este sentido, dichos autores ponen en duda la capacidad del modelo como estrategia para el desarrollo (Gudynas, 2012; 2013; Acosta, 2011).

En esta línea, si bien el progresismo sudamericano “genera un extractivismo de nuevo tipo, tanto por algunos de sus componentes como por la combinación de viejos y nuevos atributos”, no hay cambios sustantivos en la actual estructura de acumulación. Con esto el neoextractivismo sostiene “una inserción internacional subordinada y funcional a la globalización” del capitalismo transnacional (Acosta 2011, p. 11; Gudynas 2009; 2010).

En este sentido, “la lógica subordinada de su producción, motivada por la demanda externa, caracteriza la evolución de estas economías primario-exportadoras. El neoextractivismo, a la postre, mantiene y reproduce elementos clave del extractivismo de raigambre colonial” (Acosta 2011, p. 12).

En conclusión, ambos modelos de extractivismo presentan numerosos parecidos. Al final ambos tienen como motor del desarrollo nacional las actividades primario-exportadoras. Sin embargo, nos centraremos en las diferencias que, básicamente, se sustentan en la gobernanza de dichas actividades primario-exportadoras.

4. ESTUDIOS DE CASO EN TORNO AL EXTRACTIVISMO:

4.1. EXTRACTIVISMO CLÁSICO EN CHILE

Como se ha comentado en el presente estudio, Chile es el Estado que sigue una estrategia de desarrollo extractivista clásica. En primer lugar, justificaremos el hecho de haber escogido Chile como país extractivista.

Como se puede observar en la tabla 3, durante el periodo analizado, las principales exportaciones de Chile han sido primario-extractivas, y se destacan las exportaciones de cobre y minerales metalíferos. En relación con las destinaciones, hay tres claros destinos que persisten en el tiempo, y se destaca el auge de China como socio comercial⁴. Por otro lado, en las importaciones se destacan los combustibles minerales, los cuales se usan para la maquinaria extractiva, y las propias máquinas y reactores, aparte de los vehículos. En lo que respecta al origen de las importaciones, se puede observar de nuevo el auge de China, así como la presencia continua de Estados Unidos y la de Argentina y Brasil como potencias regionales.

4.1.1. LA PRESENCIA DE TRANSNACIONALES EN LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVISTAS CHILENAS

En el presente análisis, Chile corresponde al caso de estudio del extractivismo clásico. En esta modalidad de extractivismo hay dos puntos fundamentales: la presencia de transnacionales que realiza las actividades extractivas, y el rol del Estado como favorecedor de la entrada de dichas empresas internacionales.

⁴China y Chile tienen un Tratado de Libre Comercio desde 2006, el cual tuvo una modernización en 2019 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019).

Tabla 3. Condición extractivista de Chile en el periodo analizado

Chile	2006	2012	2019
Principales exportaciones	1. Cobre y sus manufacturas (36,7 %) 2. Minerales metalíferos (26 %) 3. Frutas comestibles (4,72 %)	1. Cobre y sus manufacturas (33,5 %) 2. Minerales metalíferos (24 %) 3. Frutas comestibles (6,28 %)	1. Minerales metalíferos (29,1 %) 2. Cobre y sus manufacturas (21,4 %) 3. Frutas comestibles (9,61 %)
Destino exportaciones	1. Estados Unidos (15,8 %) 2. Japón (10,9 %) 3. China (8,886 %)	1. China (22,8 %) 2. Estados Unidos (12,3 %) 3. Japón (10,6 %)	1. China (31,8 %) 2. Estados Unidos (13,7 %) 3. Japón (8,97 %)
Principales importaciones	1. Combustibles minerales, aceites, etc. (23,1 %) 2. Reactores nucleares, calderas, maquinaria, etc. (13 %). 3. Vehículos (10,3 %)	1. Combustibles minerales, aceites, etc. (19,8 %) 2. Reactores nucleares, calderas, maquinaria, etc. (13 %). 3. Vehículos (11,8 %)	1. Combustibles minerales, aceites, etc. (15,2 %) 2. Reactores nucleares, calderas, maquinaria, etc. (13 %). 3. Vehículos (11,4 %)
Origen importaciones	1. Estados Unidos (17,1 %) 2. Argentina (11,6 %) 3. China (11,2 %)	1. Estados Unidos (24,7 %) 2. China (19,2 %) 3. Argentina (6,75 %)	1. China (23,4 %) 2. Estados Unidos (20,1 %) 3. Brasil (7,9 %)

Fuente: elaboración propia con base en los datos del The Observatory of Economic Complexity (2022).

Antes de profundizar en estos dos puntos, es importante contextualizar brevemente sobre cómo se llegó a esta estrategia extractivista. El 11 de septiembre de 1973 empezó la dictadura militar dirigida por Pinochet, que duró hasta el 11 de marzo de 1990. En esta etapa se acabó con las políticas sociales, la dirección del Estado y la política industrial nacional de la etapa de Salvador Allende y se hicieron reformas de carácter remarcadamente liberales. Es en

este contexto donde Chile se abre nuevamente al capital extranjero para la explotación y exportación de materias primas, es decir, a la entrada de transnacionales, y, por tanto, a una estrategia extractivista clásica. En la vuelta a la democracia, en 1990, la estrategia de desarrollo no cambió (Valdivia, 2001) y es la que perdura hasta la etapa analizada en este estudio.

Una vez puesta en contexto histórico la etapa analizada, por lo que respecta al primer punto, la presencia de empresas transnacionales, en la minería chilena destacaban:

La anglo-australiana BHP Billinton, que durante la última década ha sido la más importante transnacional de la minería a nivel mundial [...] el conglomerado suizo Xtrata - Glencore, [...] la empresa de origen anglo sudafricano Angloamerican, [...]. También en este grupo de empresas se encuentra la minera inglesa Rio Tinto, [...]. En un peldaño menos robusto a nivel corporativo [...] se encuentran la Barrick Gold de Canadá. (Velásquez y Fernando, 2012, p. 49-50)

Sin embargo, hay que remarcar la importante presencia de Codelco, la empresa minera estatal chilena que realiza grandes exportaciones de cobre⁵ (Velásquez y Fernando, 2012), y de Grupo Luksic, un consorcio empresarial chileno privado, quienes ambas empresas juntas tienen una participación en el sector del 38,6 % (Observatorio de multinacionales en América Latina y Periódico Estrategia, 2011).

De manera que, el restante 61,4 % de la actividad minera del país se encuentra en manos de empresas no nacionales, las cuales, aparte de extraer los minerales, los exportan a terceros países para refinarlos y transformarlos en productos y subproductos minerales (creación de valor añadido). Por lo tanto, las transnacionales acaban teniendo mucha importancia en el precio que acaba teniendo, tanto el mineral sin refinar, como el producto final, hecho paradójico, ya

⁵ En 1971, durante la etapa de Salvador Allende como presidente chileno, se produjo una nacionalización del cobre que posteriormente, después del golpe de Estado de 1973 se volvió a “desanacionalizar”. Debate que se está volviendo a poner sobre la mesa en el contexto de la redacción de la nueva constitución: El pasado 15/12/21 se presentó una iniciativa popular de norma para la nacionalización de las empresas de la gran minería del cobre, el litio y del oro (Vega, 2022).

que Chile es el mayor productor de cobre del mundo, a la vez del Estado con mayores reservas (Vega, 2022). Este hecho también hace que dichas empresas que refinan y comercializan fuera de Chile, no tributen en el país, y por tanto, que la base recaudatoria de Chile sea más baja.

Un estudio de la Universidad de Chile, publicado en 2016, ha analizado la renta económica⁶ que han sacado las empresas mineras privadas en Chile por la explotación del cobre. En este estudio consideran dicha renta como regalada a las grandes mineras privadas, ya que, al extraer, pero no transformar los recursos primarios no hay creación de valor añadido ni un alto volumen de tributación estatal (Zerene, Accorsi, López y Figueroa, 2016). En esta línea afirman:

Nuestras estimaciones indican que la renta económica regalada sin justificación económica alguna a estas empresas - Renta Graciosa Apropiada GMP- 10 - asciende a USD 120 mil millones (dólares de 2016) para el periodo 2005-2014, lo que equivale al 45 % del PIB de Chile en el año 2014. (Zerene, Accorsi, López y Figueroa, 2016, p. 2)

Por lo que respecta al segundo punto de relevancia de la estrategia extractivista clásica, hay que fijarse en el rol del Estado en la entrada de dichas transnacionales. A partir de 2006 en Chile existe el Impuesto Específico a la Minería (IEM), que varía de un 5 % a un 14 % según sus ventas anuales, este impuesto es la mayor ventaja para las empresas mineras, ya que no pagan por explotar los recursos chilenos, sino en función de las ventas y la renta minera extraída, que a la vez dependen de los precios en el mercado internacional, por lo tanto, el impuesto se ajusta a las necesidades de las empresas. Es decir, no se paga por un derecho a la explotación del suelo, sino en base a las ganancias, y por tanto, no hay un ingreso fijo para el Estado. Seguidamente, las empresas extranjeras pagan también el llamado Impuesto Adicional aplicado sobre las rentas chilenas por

⁶“La definición clásica de renta económica se refiere a la retribución económica en exceso realizada a un factor de producción específico. [...] la renta económica asociada a una empresa productiva se puede entender como el pago por sobre el monto mínimo necesario para permanecer en una determinada actividad económica” (Zerene, Accorsi, López y Figueroa, 2016, p. 4).

empresas o personas sin residencia fiscal en Chile y conjuntamente a todas las otras empresas también pagan el impuesto a la renta de primera categoría (Corvera, 2021).

A la vez, hay que remarcar una invariabilidad tributaria, en la que el Estado una vez ha firmado el contrato con las empresas mineras se compromete a no cambiarles la regulación para garantizarles estabilidad. Otro importante aspecto es que hay la misma legislación en todo el país, es decir, sin cambios por las situaciones cambiantes según las características socioambientales de la región. Finalmente, apuntar que, a diferencia de otros países vecinos, Chile cuenta con infraestructuras buenas que facilitan la extracción y comercialización (Ramos, 2011).

Finalmente, remarcar que la alternancia de legislaturas de Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018) y las de Sebastián Piñera (2010-2014 y 2018-2022), teniendo proyectos políticos ideológicamente diferenciados, no han supuesto grandes cambios en términos de la estrategia de desarrollo de Chile, que siguió siendo extractivista clásica.

4.1.2. ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA DE CHILE DESDE 2006 A 2019

Como se ha comentado anteriormente, en el presente estudio Chile es el Estado que sigue una estrategia de desarrollo extractivista clásica. En este apartado se realizará un análisis de la economía chilena en la etapa que comprende este estudio, de 2006 a 2019, aportando datos también de 2012, como año intermedio, que nos permitirá mejor la evolución o regresión cronológica. Para hacerlo se analizarán datos macroeconómicos que más adelante se compararan con los de Bolivia, es decir, con los del neextractivismo.

En la siguiente tabla veremos los datos macroeconómicos básicos de Chile:

Como podemos ver en la tabla 4, podemos ver que el PIB del país no ha dejado de crecer, aun así, contrariamente, el PIB per cápita no ha aumentado de la misma manera y podemos ver como en el último de los años estudiados hay una bajada. Por lo que respecta al crecimiento del PIB, como ya se ha dicho, siempre ha seguido una tendencia en aumento, pero en 2019 el crecimiento es del 0,8 %, que comparado con los años anteriores es remarcadamente bajo. En cuanto a los datos de pobreza, podemos ver una bajada de 0,9 %

Tabla 4. Datos macroeconómicos de Chile (2006-2019)

Indicador	2006	2012	2019
PIB (USD)	153,84 M	267,18 M	278,58 M
PIB per cápita (USD)	9406,6\$	15354,6\$	14699,5\$
Crecimiento del PIB (% anual)	6 %	6,2 %	0,8 %
% De pobreza absoluta (igual o menos de 1,90\$ día)	1,5 %	0,6 % (2011)	0,7 % (2020)
Índice de Gini	47,3 %	46 % (2011)	44,9 % (2020)
Balanza comercial (USD)	21,57 mil millones	-1,24 mil millones	-5,18 mil millones
Valor agregado de exportaciones	58,68 mil millones	81,44 mil millones	68,76 mil millones
Valor agregado de importaciones	38,41 mil millones	80,07 mil millones	69,89 mil millones

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

de la pobreza absoluta (población con menos de 1,90\$ al día) en comparación de los primeros años comparados y una ligera subida de un 0,1 % en 2019. Por lo que respecta a la desigualdad, el indicador usado es el índice de Gini⁷, en el que podemos ver como sí que hay una progresión positiva de los datos. Finalmente, si nos fijamos en las importaciones y exportaciones podemos ver un mismo patrón en ambas, un aumento muy remarcable en 2012, siendo superior en importaciones que, en exportaciones, y seguidamente una bajada también muy remarcable de unos 11 mil millones en ambos casos. Esto nos conduce unas balanzas comerciales de negativas en los últimos periodos analizados, ya que a habito más importaciones que exportaciones. La bajada de tanto importaciones como exportaciones en 2019, lógicamente, coincide con una bajada importante en el ritmo de crecimiento, que pasó de 6,2 % a 0,8 %.

⁷Cuanto menor sea el valor del índice, entre 0 y 100, menos desigual es una sociedad.

En general podemos ver como los datos macroeconómicos son positivos, pero que, en la última etapa estudiada, comparación de 2012 a 2019, se han ralentizado un poco, es decir, que han mejorado menos porcentualmente o incluso empeorado ligeramente.

Finalmente, en la última tabla se puede ver datos sobre el sector de las exportaciones chilenas:

Tabla 5. Datos sobre las exportaciones chilenas (2006-2019)

Indicador	2006	2012	2019
Exportaciones de combustible (% del total de exportaciones)	2,43 %	0,99 %	0,86 %
Exportaciones de metales y minerales (% del total de exportaciones)	62,52 %	59,31 %	52,12 %
Exportaciones de alimentos (% del total de exportaciones)	15,05 %	18,30 %	26,19 %
Sumatorio del % de exportaciones de sectores extracitvos sobre el total de exportaciones	80 %	78,6 %	79,17 %
Exportaciones de productos manufacturados (% del total de exportaciones)	12,19 %	13,63 %	12,89 %
Sumatorio de estos sectores en exportaciones:	92,19 %	92,23 %	92,06 %
Exportación de bienes y servicios (% del PIB)	43,9 %	33,8 %	27,8 %

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Como podemos ver en toda la serie de años, lo más exportado son los metales y los minerales, representando en todo momento más del 50 % del total de las exportaciones. El conjunto de exportaciones de materias primas se mantiene estable, suponiendo casi en todo momento un 80 % del total de las exportaciones, la misma

estabilidad está en la exportación de productos manufacturados que ronda entre un 14 % y un 12 %. La suma entre ambos; aproximadamente 80 % y 12 % nos da un total de 92 % del total de las exportaciones, y nos afirma y remarca de nuevo la condición extractivista de Chile.

A modo de conclusión de los datos macroeconómicos de Chile, podemos ver que la tendencia seguida por los datos va de la mano de las tendencias del mercado internacional de materias primas, en especial del cobre. En este sentido se ve progresión entre la primera etapa (2006-2012) que corresponde al “boom del cobre” y que conllevó un crecimiento acelerado de la economía y posteriormente, de 2012 a 2019, una bajada de los indicadores y un ralentizamiento económico fruto de la caída de los precios en el mercado internacional.

4.2. NEOEXTRACTIVISMO EN BOLIVIA

Como se ha comentado anteriormente, en el presente estudio Bolivia es el Estado que sigue una estrategia de desarrollo neoextractivista. En primer lugar, justificaremos el hecho de haber escogido Bolivia como país extractivista, a través de los siguientes datos.

Como se puede observar en la tabla 5, a lo largo del periodo analizado, las principales exportaciones de Bolivia siempre han sido primario-extractivas, destacando sobre todo las exportaciones de combustibles y aceites, y minerales metalíferos. Por lo que respecta a las destinaciones; hay tres claros destinos que persisten en el tiempo, destacando la presencia de Brasil y Argentina como potencias industriales regionales. Por otro lado, en las importaciones destacan los reactores nucleares, las calderas y la maquinaria, a la vez que los vehículos como los automóviles o tractores. Por lo que respecta al origen de las importaciones, podemos ver la presencia de Chile y Brasil, como potencias regionales, y la entrada con mucha fuerza de China.

Tabla 6. Condición extractivista de Bolivia en el periodo analizado

Bolivia	2006	2012	2019
Principales exportaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Combustibles minerales, aceites, etc. (49,9 %) 2. Minerales metalíferos (14,6 %) 3. Residuos de industrias alimentarias y alimentos para animales (5,40 %) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Combustibles minerales, aceites, etc. (50,3 %) 2. Minerales metalíferos (17,8 %) 3. Perlas, piedras preciosas, metales (7,06 %) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Combustibles minerales, aceites, etc. (32, %) 2. Perlas, piedras preciosas, metales (22,3 %) 3. Minerales metalíferos (19,8 %)
Destino exportaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brasil (38,6 %) 2. Estados Unidos (10,3 %) 3. Argentina (9,44 %) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brasil (31,2 %) 2. Argentina (17,8 %) 3. Estados Unidos (10,9 %) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brasil (17,3 %) 2. Argentina (15,5 %) 3. Estados Unidos (9,62 %)
Principales importaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reactores nucleares, calderas, maquinaria, etc. (14 %). 2. Vehículos (11,9 %) 3. Equipos electrónicos (9,63 %) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reactores nucleares, calderas, maquinaria, etc. (16,2 %). 2. Vehículos (14 %) 3. Combustibles minerales y aceites, etc. (10,7 %) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vehículos (14,4 %) 2. Reactores nucleares, calderas, maquinaria, etc. (12,9 %) 3. Máquinas y material eléctrico (10 %)
Origen importaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Chile (27,1 %) 2. Brazil (19,9 %) 3. Argentina (10,9 %) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Chile (17,7 %) 2. Brazil (16,6 %) 3. China (11,2 %) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. China (19,6 %) 2. Brazil (16,9 %) 3. Chile (11,3 %)

Fuente: elaboración propia con datos del The Observatory of Economic Complexity.

4.2.1. EL PROYECTO DE EVO MORALES Y EL MOVIMIENTO AL SOCIALISMO (2006-2019)

El 18 de diciembre de 2005 se celebraron elecciones en Bolivia, el resultado⁸ de las cuales llevaron a Evo Morales y su partido Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos⁹ a la presidencia del Estado, donde permaneció hasta 2019 con la ejecución de tres legislaturas. Durante estos 13 años de liderazgo se ha desarrollado un proyecto a medio camino entre el nacionalismo boliviano y el indigenismo, en el cual se han realizado numerosos cambios estatales, entre las cuales destacaba la transformación de las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera.

Siguiendo el programa político basado en el cambio de estrategia de desarrollo, el uno de mayo de 2006 el gobierno de Evo Morales nacionalizó los hidrocarburos¹⁰ de todo el Estado y seguidamente, en 2008 nacionalizó el litio. Hay que remarcar, pero, que a la práctica lo que realizó fue una reformulación de los contratos a las empresas transnacionales con condiciones muy beneficiosas para el Estado boliviano, cambiando así, como se ha dicho, las relaciones entre Bolivia y las transnacionales (Stefanoni, 2007 y Mayorga, 2009). Es decir, la nacionalización no fue una expropiación, sino que resumidamente se basó en; mayores impuestos a las industrias extractivas, renegociar contratos y reconstrucción de las compañías estatales de hidrocarburos (Vargas, 2009).

En este sentido se realizaba el primer de los pasos a realizar para llegar a ser una estrategia neoextractivista, con estas nacionalizaciones el Estado aumento de forma muy sustancia sus ganancias procedentes de las actividades extractivas, en esta línea: “Los ingresos por impuestos se incrementaron de 6.904,7 en 2005 a 11.935,8 millones de dólares en 2006, según datos del Banco Central de Bolivia” (Mayorga, 2009, p. 24).

⁸Principales datos electorales: participación: 84,50 %. Primera fuerza en votos: MAS 53,72 % de los votos. Segunda fuerza en votos: Poder democrático social 28,62 % de los votos.

⁹Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS–IPSP) es un partido político de izquierdas creado en 1997 conformado por numerosas organizaciones sociales (Do Alto, 2007).

¹⁰Como se puede ver en la tabla 6 es la principal exportación de Bolivia en la etapa analizada.

En la misma lógica, el decreto 28.701 restituyó al Estado “la propiedad, la posesión y el control total y absoluto” del gas y el petróleo, tanto dentro como fuera de la tierra, y estableció un nuevo régimen tributario que permite al Estado captar una mayor tajada de la renta gasífera. Para hacer efectivo el nuevo régimen, las diez transnacionales afincadas en Bolivia firmaron nuevos contratos el 28 de octubre de 2006 (Stefanoni, 2007, p. 58).

El segundo paso hacia el neoextractivismo se basó en el uso de sus ganancias para la realización de políticas públicas, es decir, en la redistribución de la riqueza nacional. A la práctica, estas políticas públicas sociales se materializaron en múltiples ámbitos, por ejemplo; en bonos a los niños de las escuelas públicas o a las personas mayores de sesenta años, o en campañas de salud, con un seguro para madres y niños recién nacidos, y educación con campañas para la alfabetización y la escolarización. A la vez, también destacaron beneficios para comunidades indígenas y campesinas a las que se les benefició con préstamos y concesión de tierras (Mayorga, 2009).

Finalmente, dentro de los cambios realizados por el MAS, también hay que remarcar la nueva constitución aprobada en 2009, en la que hay importantes cambios en términos de indigenismo; como el reconocimiento a las organizaciones, las entidades territoriales y las 36 lenguas indígenas. A la vez que también destacan los artículos dedicados a los recursos naturales en los que afirma que: “Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo” (Artículo 349, Cuarta Parte, Título II, Capítulo Segundo: *Tierra y Territorio, Constitución de Bolivia de 2009*).

En la misma línea, los hidrocarburos, cualquiera sea el Estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será propiedad del Estado. (Artículo 359, Cuarta Parte, Título II, Capítulo Tercero: *Hidrocarburos, Constitución de Bolivia de 2009*)

Finalmente, es importante hacer mención de la estrategia nacional de Bolivia con el litio, como se ha apuntado en apartados anteriores, se encuentra en control nacional, desde 2007, bajó una Estrategia Nacional de Recursos Evaporíticos¹¹. En el caso del litio, por su condición estratégica, el Estado controla toda la actividad extractiva, siendo el mineral en que más financiación ha invertido el Estado boliviano, a diferencia de otros minerales e hidrocarburos, donde deja entrar transnacionales a cambio de grandes impuestos.

La estrategia nacional se dividió en tres fases; la investigación, la producción nacional de carbonato de litio y de cloruro de potasio, y la producción de baterías. Fue en la fase creación de un subproducto, es decir en el procesamiento del litio, en la única en la que se permitió la entrada de empresas privadas nacionales y transnacionales para la transferencia de información y tecnología (Obaya, 2019).

En este marco:

[...]durante el curso de 2017, se entablaron negociaciones con empresas internacionales que pudieran convertirse en socios estratégicos en la producción y comercialización de baterías de ion litio. De las empresas que mostraron interés en el proyecto, ocho presentaron propuestas (cinco chinas, una canadiense, una alemana y una rusa). (Obaya, 2019, p. 40)

En estas acciones se ve la voluntad del gobierno de Evo Morales de crear una industria del litio nacional, que vaya más allá de las actividades extractivas (extracción y exportación) y que también procese el litio para la creación de baterías de ion litio. En este sentido se trata de una política industrial nacional, es decir, una estrategia con cierta mirada postextractivista. Sin embargo, en dicha fase es en la que precisó de transnacionales para poder llevarla a cabo, de manera que se rompe con la lógica que la industria y la estrategia sean 100 % nacionales y dirigidas por el Estado y las empresas públicas. Por otro lado, aunque la estrategia fue puesta en marcha

¹¹Los recursos evaporíticos son rocas sedimentarias formadas por la cristalización de sales disueltas en lagos y mares.

durante el periodo analizado, las exportaciones de baterías de litio no formaban parte de las tres principales exportaciones de Bolivia, tal como se puede ver en la tabla 6, y a su vez las exportaciones de productos manufacturados en 2019 eran de tan solo un 4,66 %, tal como se puede ver en la tabla 8¹².

4.2.2. ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA DE BOLIVIA DESDE 2006 A 2019

Como se ha comentado anteriormente, en el presente estudio Bolivia es el Estado que sigue una estrategia de desarrollo neoextractivista. En este apartado se realizará un análisis de la economía boliviana entre de 2006 y 2019, aportando datos también de 2012, como año intermedio. Para hacerlo se analizarán datos macroeconómicos que se compararán con los de Chile.

En la siguiente tabla veremos los datos macroeconómicos básicos de Bolivia.

Tabla 7. Datos macroeconómicos de Bolivia (2006-2019)

Indicador	2006	2012	2019
PIB (USD)	11,45 M	27,08 M	40,9 M
PIB per cápita (USD)	1218,9\$	2609,9\$	3552,1\$
Crecimiento del PIB (% anual)	4,8 %	5,1 %	2,2 %
% De pobreza absoluta (igual o menos de 1,90 \$ día)	16,1 %	8,2 %	3,2 %
Índice de Gini	56,7 %	46,6 %	41,6 %
Balanza comercial	1,03 mil millones	2,54 mil millones	-2,64 mil millones
Valor agregado de exportaciones	3,95 mil millones	11,25 mil millones	8,76 mil millones
Valor agregado de importaciones	2,92 mil millones	8,58 mil millones	9,78 mil millones

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

¹²En la actualidad la estrategia nacional sigue en ejecución con la apertura de nuevas plantas de fabricación de baterías de litio, como por ejemplo una nueva fábrica en Cochabamba inaugurada en julio de 2022.

Como podemos ver en la tabla anterior, el PIB de Bolivia no ha dejado de crecer, de hecho, entre el 2006 y 2012 el valor aumentó hasta llegar a más del doble entre un año y el otro, esta espectacular subida se nota también en el porcentaje de crecimiento de PIB anual, que aunque esté en aumento en todos los años estudiados, en 2006 y 2012 se trata de valores que doblan el crecimiento de 2019.

En cuanto a los datos de pobreza, podemos ver una gran bajada de la pobreza absoluta (población con menos de 1,90\$ al día) pasando de 16,1 % de la población en 2006 a un 8,2 % en 2012, es decir, la población en pobreza absoluta bajó a la mitad, y posteriormente en 2019 volvió a bajar hasta un 3,2 %, por lo tanto, volvió a quedar en menos de la mitad nuevamente. Por lo que respecta a la desigualdad, el Índice de Gini, también registra una importante bajada de 10 puntos entre 2006 y 2012, y posteriormente sigue bajando hasta situarse en 41,6 % en 2019. Ambos datos de pobreza nos indican una gran mejoría en este aspecto; por lo tanto, os puede dar pistas del correcto funcionamiento de las políticas públicas implantadas por la estrategia neoextractivista.

Finalmente, si nos fijamos en las importaciones y exportaciones podemos ver un gran aumento en ambas de 2006 a 2012, para posteriormente en 2019 observar que hay una caída en las exportaciones, pero en cambio, las importaciones siguen en aumento, aunque no de forma tan pronunciada como en la etapa anterior, hecho que hace que la balanza comercial de dicho año sea negativa. Sin embargo, tanto en importaciones como en exportaciones, si comparamos entre 2006 y 2019 podemos ver como ambos datos macroeconómicos han subido de forma remarcada, y en las importaciones han más que cuadruplicado la cifra y en exportaciones se ha casi multiplicado por tres.

En general podemos ver una gran evolución macroeconómica en la economía boliviana entre 2006 y 2019, aunque con una mejor progresión de crecimiento entre 2006 y 2012, remarcando sobre todo los buenos datos en la bajada de la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, en la última tabla, se puede ver datos sobre el sector de las exportaciones bolivianas:

Tabla 8. Datos sobre las exportaciones bolivianas (2006-2019)

Indicador	2006	2012	2019
Exportaciones de combustible (% del total de exportaciones)	48,83 %	50,01 %	32,07 %
Exportaciones de metales y minerales (% del total de exportaciones)	22,03 %	22,34 %	28,73 %
Exportaciones de alimentos (% del total de exportaciones)	14,22 %	13,22 %	14,26 %
Sumatorio del % de exportaciones de sectores extractivos sobre el total de exportaciones	85,08 %	85,57 %	75,06 %
Exportaciones de productos manufacturados (% del total de exportaciones)	10,25 %	4,85 %	4,66 %
Sumatorio de estos sectores en exportaciones:	95,33 %	90,42 %	79,72 %

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Esta tabla nos confirma la condición extractivista de Bolivia nuevamente, ya que el sumatorio de los porcentajes de materias primas exportadas entre 2006 y 2019 está entre un 85 % y un 75 % del total, siendo las exportaciones de combustibles el sector puntero en las exportaciones, seguido de los metales y minerales. Por lo que respecta a la exportación de manufacturas, hay una bajada de casi 6 puntos entre el primer año estudiado, 2006, y los dos últimos, 2012 y 2019, hecho que nos habla de que con la estrategia neoextractivista, seguida por el MAS, no hubo una reconversión hacia una economía postextractivista que produzca manufacturas con valor añadido, es decir no ha habido una política industrial que haya hecho aumentar el porcentaje de exportaciones de productos no primarios.

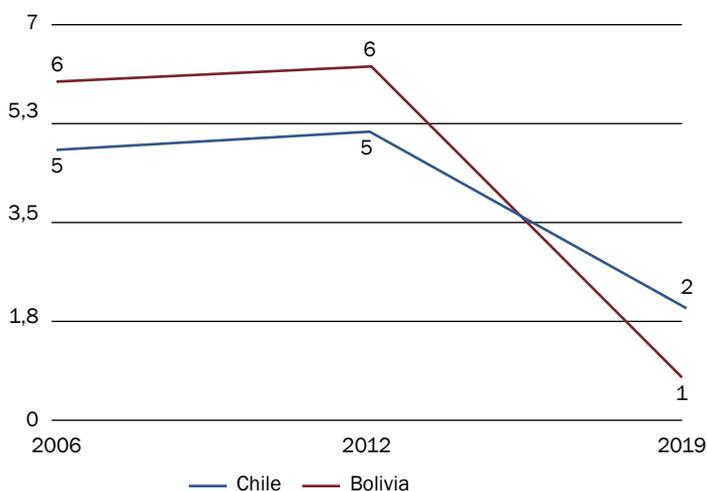
A modo de conclusión, de los datos macroeconómicos de Bolivia podemos ver que la tendencia seguida va de la mano de las tendencias del mercado internacional de materias primas, pero también de es importante remarcar la importancia de las políticas públicas de carácter social desarrolladas que han llevado a buenos datos en la bajada de la pobreza y la desigualdad. Es decir, han cumplido los propósitos del neoextractivismo.

5. COMPARACIÓN ENTRE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

A continuación, analizaremos los datos macroeconómicos, presentados en el apartado anterior, para comparar las estrategias de Chile y Bolivia desde un punto económico y social. Para hacerlo se han escogido diferentes datos y se han cruzado entre los ambos países, creando gráficas de elaboración propia con los datos del Banco Mundial.

La primera gráfica corresponde a una comparación del porcentaje de crecimiento del PIB anual. Como podemos ver en los dos primeros años estudiados, el crecimiento chileno era superior al boliviano en 1 punto. Sin embargo, ambos crecimientos experimentan una gran bajada entre 2012 y 2019, que corresponde la caída del precio de las materias primas en el mercado internacional, que contextualmente se encontraba en la crisis financiera de 2010. Dicha caída es más pronunciada en el caso chileno, donde el crecimiento en 2019 se sitúa en un 0,8 %, mientras que en 2012 estaba en 6,2 %. Es decir, ha bajado en un 5,4 %. Bolivia por su parte también experimenta una bajada importante, de un 5,1 % a un 2,2 % de crecimiento, pero de forma comparada no es tan pronunciada, ya que baja un 2,9 %.

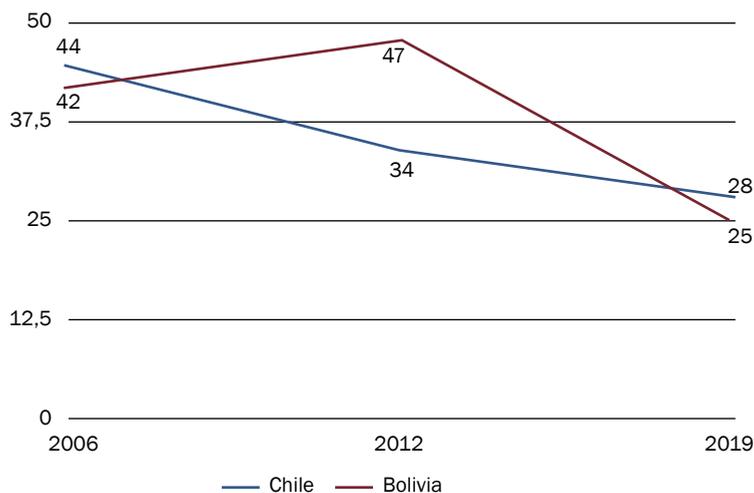
Figura 1. Comparación del % del crecimiento del PIB anual (2006-2019)



En esta figura se puede observar cómo en ambas estrategias, extractivismo clásico y neoextractivismo, les afecta notoriamente las dinámicas del mercado internacional y de los países compradores de materias primas. Se traduce en el aumento del crecimiento entre 2006 y 2012, que corresponde a un periodo de aumento del precio de las materias primas, y seguidamente en la gran bajada de 2012 a 2019.

En la figura 2 podemos ver una comparación del peso de las exportaciones en el total del PIB. En 2006 Chile y Bolivia tenían un peso de las exportaciones similar, del 41,8 % y del 43,9 %. En el caso de Bolivia, el porcentaje siguió aumentado hasta posicionarse en 2012 en un 47,2 %, para luego descender hasta el 25 % del peso del PIB. En Chile la participación de las exportaciones bajó continuamente, situándose en 33,8 % en 2012, 10 puntos menos que 6 años antes, y en 27,8 % en 2019.

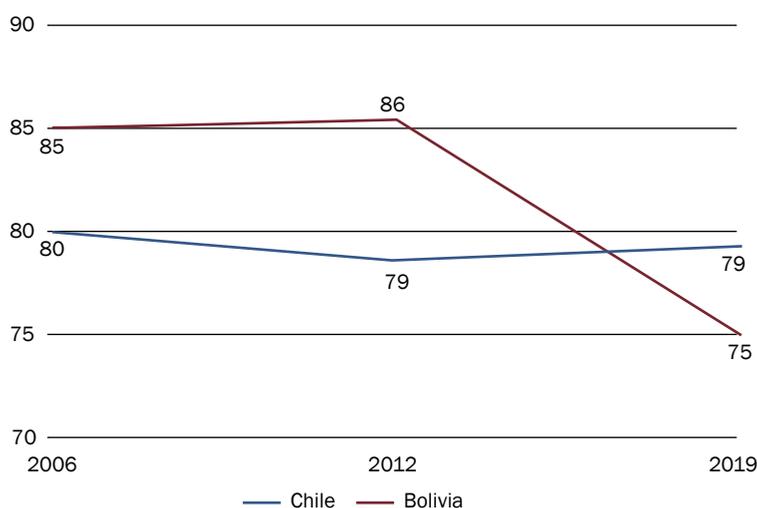
Figura 2. Comparación de la participación de las exportaciones en el PIB (% del PIB)



La conclusión de los datos es que en ambos casos las exportaciones son una parte fundamental del PIB de ambos países, siendo en el momento más bajo, un cuarto del total del producto interior bruto, y llegando, en el punto más alto a suponer, hasta más de un 40 % en Chile y 45 % en el caso de Bolivia. Es decir, que una gran parte importante de las riquezas nacionales se sustenta con el comercio internacional.

En la siguiente comparación podemos ver el % de las exportaciones que corresponde a los sectores extractivistas del total de las exportaciones realizadas. Lo más remarcable del gráfico es que en ambos Estados las exportaciones primarias son extremadamente importantes, suponiendo en el caso de Bolivia de un 85 % a un 75 % del total de las exportaciones, y en el caso de Chile siendo estable alrededor del 80 % de las exportaciones. Este hecho remarca la condición extractivista de dichos Estados y como sus estrategias de desarrollo están enfocadas la venta de productos no manufacturados.

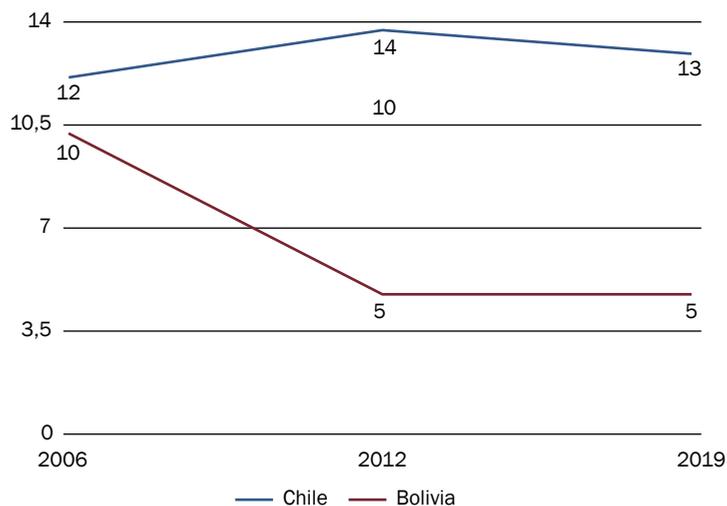
Figura 3. Comparación del sumatorio del % de exportaciones de sectores extractivos en el total de las exportaciones (2006-2019)



La figura 4 explica el porcentaje de las exportaciones de Chile y Bolivia que son productos manufacturados. Se trata, por tanto, de datos complementarios a los de la tercera gráfica, ya que nos dibujan el total, aproximado, de las exportaciones estatales. Como hemos visto en la figura anterior, las actividades primario-extractivas tienen mucho peso en las exportaciones; por tanto, como podemos ver, las exportaciones de manufacturas quedan en un segundo plano.

Dentro de la relativa poca importancia, comparado con las extracciones primarias, en Chile las exportaciones de productos manufacturados, en 2006 se encontraban en un 12,19 %, tendencia que siguió ligeramente en alta en 2012, posicionándose en un 13,63 %, y bajando nuevamente a un 12,89 % en 2019. Como se puede ver la crisis económica internacional de 2010, que llevo a la baja el crecimiento anual de PIB del Estado, afecto poco en las exportaciones manufacturas que siguieron una tendencia estable, a diferencia de las exportaciones de materias primas que bajaron. Los datos de Bolivia también explican que en la estrategia neoextractivista, seguida por el MAS, no hubo una política industrial hacia una economía postextractivista que aumentara la producción de manufacturas.

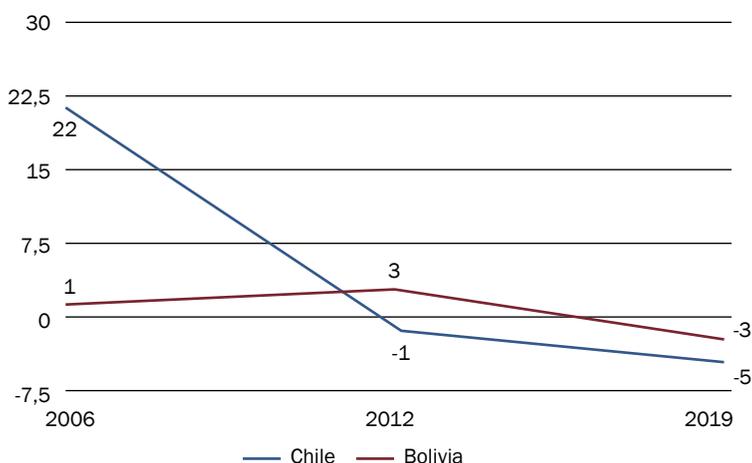
Figura 4. Comparación del % de exportaciones de manufacturas en el total de las exportaciones (2006-2019)



En lo que respecta a las balanzas comerciales (exportaciones-importaciones), en 2006, aún teniendo ambos Estados una situación de superávit, podemos ver una gran diferencia entre los datos, 21,57 mil millones en Chile y 1,03 mil millones en Bolivia.

Esta gran diferencia expresa la gran distancia entre ambos países en la cantidad de exportaciones realizadas¹³. En el siguiente año analizado, 2012, Chile experimenta un gran aumento del valor agregado de las exportaciones, pero a su vez experimenta todavía una mayor subida en las importaciones, de manera que se refleja en una gran caída de la balanza comercial, hasta llegar a tener un déficit de -1,24 mil millones. Posteriormente, el valor agregado de importaciones y exportaciones baja, pero las exportaciones siguen siendo menores a las importaciones, de manera que la balanza comercial sigue en tendencia deficitaria.

Figura 5. Comparación balanza comercial (2006-2019) (mil millones USD)

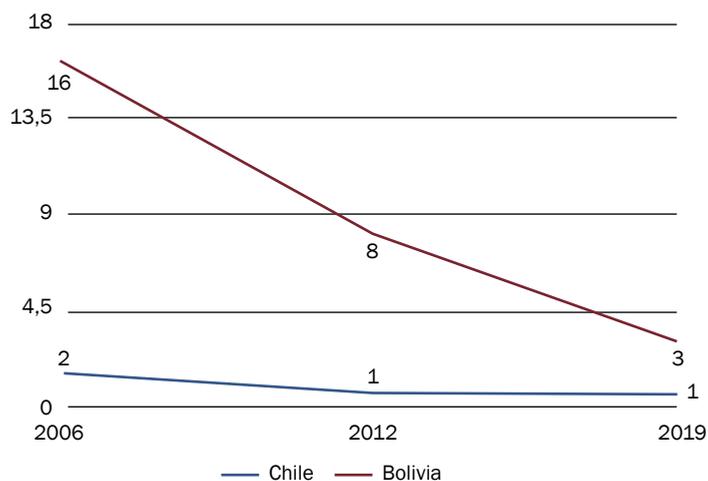


En Bolivia la tendencia es mucho menos pronunciada, pasando de una situación de superávit comercial en 2006 y 2012 a déficit de -2,64 mil millones en 2019. Aun con tendencias y datos diferentes, se puede ver como en ambos Estados se ha seguido una misma dinámica con las importaciones y las exportaciones. Inicialmente, en 2006, ambas están en superávit, seguidamente, en 2012, ambas experimentan un gran aumento en los valores agregados de importaciones y

¹³Hecho que se puede constatar en las tablas 4 y 7, donde se encuentran los valores agregados de las exportaciones e importaciones.

exportaciones, en un contexto de aumento de precios de las materias primas, y finalmente en 2019, en un contexto de caída de precio de los recursos primarios, ambas economías registran una bajada en el valor agregado de importaciones y exportaciones, que las deja en déficit en la balanza comercial.

Figura 6. Comparación del % de pobreza absoluta (2006-2019)

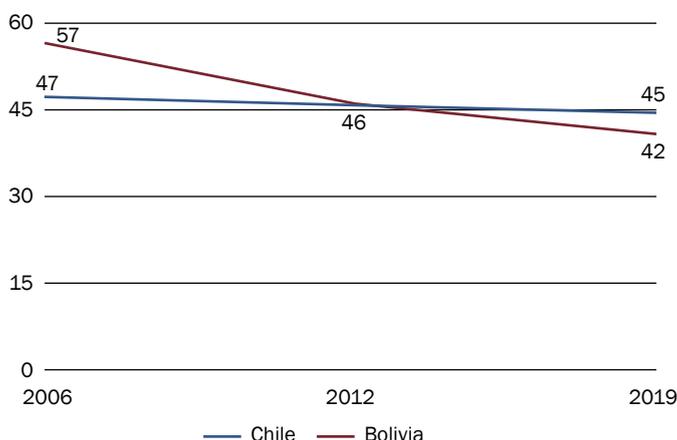


En términos de pobreza absoluta, Chile empezaba desde un punto mucho más bajo que Bolivia, hecho que hace que la capacidad de mejoría sea menor. De 2006 a 2012 ambos Estados han bajado a aproximadamente la mitad de sus datos. En cambio, en 2019, Bolivia siguió bajando su porcentaje de población en pobreza absoluta, mejorando sus datos de un 8,2 % a un 3,2 %, mientras que Chile aumento ligeramente, pasando de un 0,6 % a un 0,7 %. Como se ha comentado, la capacidad de mejora de Bolivia era superior, ya que contaba con un mayor porcentaje superior de población bajo pobreza absoluta, y así se puede ver en la progresión de los datos, pasando de un 16,1 % a un 3,2 % de población en pobreza absoluta. Este descenso se ha producido en un contexto en que el precio de las materias primas estaba a la baja, al igual que el crecimiento anual de PIB, de manera que la mejora social va relacionada con las políticas sociales, con beneficios a medio plazo, implementadas por el MAS en su estrategia neoextractivista.

Para fijarnos en la desigualdad se ha utilizado los índices de Gini, en el que como inferior sea el índice menor desigualdad hay en el Estado. Por lo que respecta a Chile, de 2006 a 2019, la tendencia es muy estable, bajando ligeramente 2,4 puntos. En cambio, Bolivia en los años estudiados, el índice bajó unos 15,1 puntos, pasando de 56,7 puntos en 2006 a 41,6 en 2019. Por lo tanto, se trata de una mejora considerable en términos de desigualdad de la renta en el Estado andino.

Nuevamente, estas mejoras en igualdad se pueden relacionar fuertemente con las políticas públicas

Figura7. Comparación de los índices de Gini (2006-2019)



Realizadas por el gobierno del MAS, que tuvieron incidencia en grupos concretos de la sociedad como campesinos, indígenas y población con renta baja. Comparadamente, según los datos del Banco Mundial, en 2019 Bolivia, aun teniendo menor PIB, y menor PIB per cápita, era un Estado con mayor igualdad en la distribución de renta que Chile.

Para acabar, en modo de resumen compararemos los datos macroeconómicos de 2019, el último año de nuestro análisis y el que nos sirve para ver la evolución social y económica de las estrategias de desarrollo.

Tabla 9. Resumen comparación de datos macroeconómicos en 2019

Indicador	Chile	Bolivia
% Del crecimiento del PIB anual	0,8 %	2,2 %
Participación de las exportaciones en el PIB (% del PIB)	27,8 %	25 %
Sumatorio del % de exportaciones de sectores extractivos en el total de las exportaciones	79,1 %	75,06 %
% De exportaciones de manufacturas en el total de las exportaciones	12,89 %	4,66 %
Balanza comercial (mil millones de USD)	-5,18 mil millones	-2,64 mil millones
% De pobreza absoluta	0,7 %	3,2 %
Índices de Gini	44,9	41,6

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En conclusión, como se ha visto y comentado, en términos económicos Chile vivió un crecimiento acelerado fruto del boom del cobre en un contexto de aumento de precios de las materias primas. Bolivia vivió una dinámica similar, posteriormente en la caída de precios de las materias primas el crecimiento de ambas cae, pero Bolivia mantiene un crecimiento superior. En ambas economías las exportaciones son muy importantes en el total del PIB, quedando en ambos casos en 2019 en alrededor del 25 % del total del PIB. En el total de las exportaciones, en ambos Estados las exportaciones primarias suponen un peso muy importante en contraposición (alrededor del 75 % y el 80 %) a las exportaciones de manufacturas (un 13 % en Chile y un 4,6 % en Bolivia).

Las balanzas comerciales también siguen dinámicas similares, aunque la de Chile inicialmente tiene un superávit muy mayor, acaba en déficit superior al de Bolivia, cuando las materias primas caen en precio en el mercado internacional. En términos sociales podemos ver como la pobreza absoluta está en progresión positiva en Bolivia (a la baja) y estable en Chile, hay que remarcar, pero, que en Bolivia había tasas de pobreza absoluta muy superiores a las de Chile, de manera que tenía más capacidad de mejora. Por lo que

respecta a desigualdad sigue la misma dinámica, Bolivia sigue una dinámica positiva, ya que baja, mientras que Chile está estancado.

Finalmente, hay que remarcar que se trata de un estudio inicial a las variables en su contexto y en relación con las estrategias de desarrollo, de manera que lo que se puede evidenciar son las similitudes y diferencias en cuanto a las tendencias de los indicadores estudiados, pero teniendo en cuenta que hay otros factores no presentes en el estudio que también influenciaron las dinámicas estatales.

6. CONCLUSIONES

En el presente análisis se ha elaborado un estudio sobre las estrategias de desarrollo en Chile y en Bolivia con la voluntad de entender cómo funcionan, las características de funcionamiento propias de los modelos dos extractivistas, el clásico y el neoextractivismo, y las consecuencias socioeconómicas de ambos. Para llegar a estos objetivos se había planteado dos hipótesis; la primera hacía referencia a la naturaleza de los modelos, afirmando que la similitud principal entre ambos era que los dos extraen materias primas para la exportación como modelo de desarrollo y que la diferencia principal entre ambos es que el neoextractivismo es una modalidad con perspectiva “social”, ya que a través la nacionalización de las industrias extractivas obtenía más beneficios directos para el Estado que eran usados para políticas sociales. Una vez realizado el análisis de bibliografía y de los casos de estudio podemos validar la hipótesis. Ambos modelos están basados en actividades primario-exportadoras como motor económico y la principal, aunque no la única, diferencia entre ambos es que el neoextractivismo no cofía en la redistribución de la riqueza por parte de los mecanismos del mercado, de manera que busca nacionalizar las actividades extractivas para repartir con políticas públicas los beneficios. Es decir, se trata de un modelo que busca redistribuir en el conjunto de la población.

La segunda hipótesis hacía referencia a los casos de análisis; Chile y Bolivia, y como Bolivia con una estrategia neoextractivista, en el periodo estudiado, había mejorado los indicadores sociales, de forma porcentualmente mayor a los de Chile con extractivismo

clásico en el mismo periodo. Una vez realizado el análisis podemos corroborar esta hipótesis. En las gráficas 6 y 7, correspondientes a la pobreza absoluta y al índice de Gini, podemos ver como Bolivia tiene evoluciones positivas en ambos datos y comparadamente mejores que las de Chile¹⁴, en términos de pobreza absoluta tiene una bajada porcentual superior, y en desigualdad su indicador del índice de Gini queda ligeramente por debajo, después de realizar una bajada progresiva. Añadir que en términos macroeconómicos Bolivia ha seguido unas dinámicas similares a las chilenas¹⁵.

Por otro lado, mencionar que en el estudio de los casos se ha visto dos puntos fundamentales; la existencia de modelos mixtos y la importancia del mercado internacional. Por lo que respecta a la existencia de modelos mixtos, sí que hay características propias de cada modelo en la explotación de materias primas en Chile y Bolivia, pero en ambos son modelos mixtos. Dicho de otra manera, ciertamente se puede afirmar que Chile es un Estado con una estrategia de extractivismo clásico, pero a la práctica también tiene empresas públicas de con gran importancia en la explotación del cobre, de manera que es un modelo mixto. Bolivia por su parte, sigue una estrategia de neoextractivismo, pero mirando en su recorrido las nacionalizaciones producidas con la entrada del MAS fueron cambios en los contratos con las transnacionales que operaban en el país, de manera que no se trata de una nacionalización real de los recursos nacionales sino una reformulación de las condiciones, de manera que tampoco se trata de un modelo neoextractivista puro.

El segundo punto para remarcar es que ambos tienen una gran dependencia del mercado internacional y de las fluctuaciones de precios. En ambos casos se ha visto como las tendencias económicas internacionales afectan a las exportaciones de materias primas fruto de su posición estructural dentro del sistema internacional, es decir, fruto de su función como productores de materias primas. De manera que los ingresos de los que disponen las estrategias de desarrollo nacional, ya sean extractivistas clásicas o neoextractivistas, dependen de la demanda y los precios del mercado internacional, y por tanto,

¹⁴Análisis de los datos hecho en el apartado 4 y 5.

¹⁵Análisis de los datos hecho en el apartado 4 y 5.

su capacidad de acción y de ser más o menos satisfactorias. En este sentido, hay autores que ponen en cuestionamiento la capacidad real de estas estrategias para mejorar socioeconómicamente si en toda su ejecución están subordinadas al sistema internacional.

Por último, nos gustaría apuntar la gran importancia del litio dentro de las industrias extractivas de ambos Estados, tanto por las grandes reservas que tiene, como por la gran demanda en el mercado internacional proveniente de las baterías del sector tecnológico. Hay que destacar que estos dos factores juntos pueden llevar a legitimar la estrategia extractivista en un futuro, pero a la vez también puede llevar, en cierta medida, a estrategias postextractivistas si se crean plantas de tratamiento del litio y de producción de baterías, ya que se ropería una de las premisas del extractivismo; la no creación de valor añadido.

Finalmente, se ha de apuntar que se trata de una aproximación inicial a temas muy amplios como son la explotación de las materias primas y de los territorios, la división internacional del trabajo, los procesos de acumulación de capital y las estrategias de desarrollo. La intención no era otra que analizar y comparar estas estrategias con herramientas macroeconómicas e historiográficas para poder aportar un granito de arena al gran debate del desarrollo socioeconómico en América Latina.

REFERENCIAS

- Acosta, A. (2011). Extractivismo Y Neoextractivismo: Dos Caras de la misma Maldición. *Más Allá Del Desarrollo*, N.1, p. 83-118.
- Altomonte, H. Acquatella, J. Arroyo, A. Y Jouravlev, A. (2013). Recursos Naturales en Unasur: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional. Cepal Y Unasur.
- Biocca, M. (2020). Introducción: Zonas De Sacrificio. Neo-Extractivismo Y Pueblos Indígenas En La Era Post-Neoliberal. *Etnografías Contemporáneas*. Año 6, N° 11, p. 106-112.
- Bravo, E. (2021). Zonas De Sacrificio En America Latina. Vulneración De Derechos Humanos Y De La Naturaleza. Acción Ecológica Y Naturaleza Con Derechos.
- Calle, A., Y Bustos, P. (2019). Minería En Bolivia: Implicancias En El Comercio Y Producción. Banco Central de Bolivia.
- Corvera, M. T. (2021). Aportes Impositivos De La Minería Del Cobre En Chile En Los Últimos 30 Años. *Serie Estudios*. N.07-21. Biblioteca Del Congreso Nacional De Chile.

- Dingemans, A. Y Ross, C. (2012). Los Acuerdos De Libre Comercio En América Latina Desde 1990. Una Evaluación De La Diversificación De Exportaciones, *Revista de la Cepal*, 108, 27-50.
- Do Alto, H. (2008). El Mas-Ipsp Boliviano, Entre Movimiento Social Y Partido Político. *Análisis Político*, 21(62), 25-43.
- Dos Santos, T. (1970). *Dependencia Y Cambio Social. Cuadernos De Estudios Socioeconómicos*. Universidad De Chile. Centro De Estudios Socioeconómicos Cesó.
- Dos Santos, T. (2002). *Teoría De La Dependencia: Balance Y Perspectivas*. Ru- Económicas – Unam.
- Fornillo, B. (2018). La Energía Del Litio En Argentina Y Bolivia: Comunidad, Extractivismo Y Posdesarrollo. *Colombia Internacional*. 93, 179-201.
- Franco, R. (1996). Los Paradigmas De La Política Social En América Latina. *Revista De La Cepal*, 58:9-22.
- Gudynas (2013). Extracciones, Extractivismos Y Extrahecciones. Un Marco Conceptual Sobre La Apropiación De Los Recursos Naturales. Observatorio Del Desarrollo No. 18. Centro Latinoamericano De Ecología Social.
- Gudynas, E. (2009). Diez Tesis Urgentes Sobre El Nuevo Extractivismo. Contextos Y Demandas Bajo El Progresismo Sudamericano Actual. *Extractivismo, Política Y Sociedad*. En: Caap Y Claes (eds.), p. 187-225.
- Gudynas, E. (2010). Si Eres Tan Progresista ¿Por Qué Destruyes La Naturaleza?, Neoextractivismo, Izquierda Y Alternativas. *Revista Ecuador*. 79:61-81.
- Gudynas, E. (2012). Estado Compensador y Nuevos Extractivismos. Las Ambivalencias del Progresismo Sudamericano. *Revista Nueva Sociedad*, 237:128-146. (Consultado El 8/7/22).
- Iglesias, E. (2006). El Papel Del Estado Y Los Paradigmas Económicos En América Latina. *Revista De La Cepal*, 90:7-15.
- Marini, R. M. (2008 [1997]). Proceso y Tendencias de la Globalización Capitalista, *América Latina, Dependencia Y Globalización. Fundamentos Conceptuales Ruy Mauro Marini*. p. 247-271. Siglo Del Hombre - Clacso.
- Mayorga, F. (2008). El Gobierno de Evo Morales: Cambio Político y Transición Estatal en Bolivia. *Tendencias Políticas Actuales En Los Países Andinos*. Center For Integrated Area Studies. Kyoto University. Kyoto, p. 21-39.
- Ocampo, J.A. (2008). Los Paradigmas Del Desarrollo En La Historia De Latinoamérica. Flacso.
- Poveda, R. (2020). Estudio De Caso Sobre La Gobernanza Del Litio En Chile. *Serie Recursos Naturales Y Desarrollo*, 195 (Lc/Ts.2020/40), Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Riascos, L. (2014). Extractivismo Clásico y Neoextractivismo. ¿Dos Tipos De Extractivismo Diferentes?. *Revista Tendencias*, 15(2): 11-29. (Consultado El 8/7/22).
- Stefanoni, P. (2007). Siete Preguntas Y Siete Respuestas Sobre La Bolivia De Evo Morales. *Nueva Sociedad*, 209, 46-65.
- Valdivia, V. (2001). Estatismo Y Neoliberalismo: Un Contrapunto Militar Chile 1973-1979. *Historia*, 34, 167-226.

- Vargas, R. (2009). La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma. *Latinoamérica. Revista De Estudios Latinoamericanos*, (49), 11-34.
- Velásquez, V. Y., Fernando, J. (2012). Consolidación de la gran minería transnacional en latinoamérica. *Revista Theomai*, 25, 46-57. Red Internacional de Estudios Sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo.
- Vivanco, F. (2022). Zonas de sacrificio en Chile: Quintero-Puchuncaví, Coronel, Mejillones, Tocopilla y Huasco. componente industrial y salud de la población. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca Del Congreso Nacional De Chile.
- Zerene, G., Accorsi S., López, R., y Figueroa, E. (2016). Nuevas estimaciones de la riqueza regalada a las grandes empresas de la minería privada del cobre: Chile 2005-2014. Facultad De Economía y Negocios. Universidad De Chile.

Guía para autores

La Revista Análisis Jurídico-Político es una publicación científica periódica semestral de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Busca 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.

1. PREPARACIÓN DE LOS MANUSCRITOS

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. Los artículos deben ser publicados en la plataforma OJS, que se encuentra alojada en la hemeroteca e 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, cada uno de los autores debe registrarse en la plataforma y publicar allí su hoja de vida, diligenciar la ficha de autor con los datos correspondientes y anexar debida mente diligenciado el formato de declaración de originalidad. Además, se deben cargar en la plataforma dos versiones del artículo: una versión anonimizada (sin los datos de los autores), lo cual debe estar indicado en el nombre del archivo; y otra con los datos de los autores.

Como parte del proceso de envío y ubicación del original en la plataforma, los autores(as) deben comprobar que este cumpla todos los elementos que se enumeran. Aquellos que no guarden las directrices serán devueltos a los autores(as).

Las presentes indicaciones complementan —no sustituyen— las que se encuentran en el micrositio web de la revista, que enumera las instrucciones para el envío de artículos.

2. TIPOS DE COLABORACIÓN

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 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 este, con requisitos análogos 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 o 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 de este, los elementos de debate y las perspectivas de su desarrollo y de evolución futura. Por lo tanto, exigen miradas de conjunto y amplias revisiones bibliográficas.
4. *Jurisprudencia/análisis práctico*: corresponde a documentos que buscan contribuir a las reflexiones sobre sentencias de las altas cortes/tribunales de justicia que constituyan un aporte para la construcción y presentación de líneas jurisprudenciales en Co-

lombia y en el derecho comparado. Dentro de este tipo de colaboraciones también se encuentra la presentación de estudios e informes que derivan en el análisis de políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como internacional.

3. FORMATO GENERAL

La extensión de los artículos debe oscilar entre 5000 y 9000 palabras. Los textos originales se escribirán en tamaño de página carta, por una sola cara y en fuente Times New Román, con tamaño de letra 12 cpi y espaciado interlineal de 1,5. Las notas al pie de página se incluirán con letra Times New Román tamaño 10 cpi con espaciado interlineal sencillo. Cada sección del artículo, incluyendo la introducción y las conclusiones, deben tener la numeración correspondiente.

3.1. TÍTULO

El título debe tener un máximo de quince palabras y una nota al pie en que se 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.

3.2. AUTORES

En el cuerpo del texto se presentan los nombres y apellidos del autor o autores. Cada uno debe tener una nota al pie que incluya el grado académico más alto alcanzado, la filiación institucional actual, la ciudad y el país, un correo electrónico institucional y el código ORCID (<https://orcid.org/>). Se debe hacer un recuento sucinto de su trayectoria académica e intereses investigativos.

3.3. RESUMEN

Debe tener máximo 250 palabras y exponer de manera sucinta el objeto o finalidad del texto, la pregunta de investigación, la pauta de análisis, la metodología o procedimientos utilizados, así como

los resultados (cualitativos o cuantitativos), los puntos de discusión y las conclusiones. Se debe evitar el uso de abreviaturas y no debe tener citas.

3.4. ABSTRACT

De acuerdo con el idioma original del documento, corresponde al resumen del artículo en lengua inglesa, o en español si el texto se envía en inglés. Se recomienda evitar el uso de traductores automáticos, debe elaborarse de forma directa.

3.5. PALABRAS CLAVE

Se sugiere emplear una lista de cuatro a siete palabras, las cuales deben presentarse en orden alfabético. Se debe evitar el uso de palabras en plural y frases. No se aconseja repetir palabras que ya hayan sido usadas en el título. Se recomienda usar palabras normalizadas o descriptores de tesoro de las disciplinas vinculadas a la revista o procedentes de bases de datos internacionales.

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

3.6. INTRODUCCIÓN

La introducción debe explicar 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 trabajo.

3.7. METODOLOGÍA O PAUTA DE ANÁLISIS

Esta sección debe expresar la pauta de análisis o metodología elegida o construida para abordar la temática del artículo y responder a la pregunta de investigación, así como a la posterior etapa de análisis y explicación..

3.8. DESARROLLO O NÚCLEO PRINCIPAL Y RESULTADOS

La parte sustantiva del trabajo debe desarrollarse en un máximo de cuatro niveles o jerarquía de subsecciones. Es imposible, dada la variedad de temas y los tipos de artículos, dar indicaciones para todos los casos. No obstante, señalaremos algunos aspectos 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 usó 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, que evite las ondulaciones expositivas. Es importante destacar que los argumentos deben estar respaldados con las citas correspondientes.

Para el uso de números, se sugiere que del uno al nueve se escriban en letras y las mayores en números. También se debe evitar, en la medida de lo posible, el empleo de nomenclaturas y símbolos, a excepción de aquéllos de uso internacional y los normalizados en cada disciplina.

3.8.1. FIGURAS Y TABLAS

Las figuras y tablas se enumerarán de manera consecutiva, incluyendo aquellos que aporten información significativa sobre el estudio, investigación o experiencia docente. Las gráficas y tablas se deben enviar en formato editable (las que sean susceptibles de ello) en un archivo adjunto en formato *Power Point*.

Nota: las fotografías, diagramas, ilustraciones, mapas mentales o conceptuales, cartografías, etc. se denominarán *figuras*. Además, tanto las figuras como las tablas deberán contar con el correspondiente llamado (mención) en el cuerpo del texto. Se pondrá el título o etiqueta en la parte superior y como pie de figura o tabla deberá ir la nota descriptiva, si se requiere, y la fuente —así sea de elaboración propia—, como se muestra en el siguiente ejemplo:

Las tablas deben construirse sin líneas ni columnas, solo con una línea que divida los ejes; es decir, sin divisiones verticales ni divi-

siones internas. Deben tener espacio interlineado sencillo. 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.

Figura 1. El *Big Bang* de los datos



Nota:

Fuente: Autor (año)

En cuanto a las ilustraciones, fotografías, mapas o planos deben tener una resolución de 300 ppp (puntos por pulgada) y deben ser enviados en archivos originales, como un documento de texto en Word separado.

3.9. CONCLUSIONES O RECOMENDACIONES

Es importante que se recojan los objetivos o preguntas 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 o desarrollos subsiguientes. En el caso de ser un trabajo orientado a formular políticas o actuaciones, las recomendaciones tienen su espacio y sentido.

3.10. REFERENCIAS

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

4. REQUISITOS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Cada artículo que quiera ponerse en consideración de la revista debe atender los aspectos que se indican a continuación.

4.1. PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Para ser aceptado en la revista, los originales que se envíen deberán cumplir el requisito de originalidad, entendiéndose por tal que el artículo no haya sido publicado previamente en otras revistas.

4.2. AVISO DE DERECHOS DE AUTOR

Los autores aceptan que la publicación de sus trabajos se hace a título gratuito y que, por lo tanto, se excluye cualquier posibilidad de retribución económica, en especie o de cualquier índole, por la publicación, distribución o cualquier otro uso que se haga de ellos. Todo el contenido de esta revista, a excepción de donde está identificado, está bajo una Licencia Creative Commons.

4.3. RESPONSABILIDAD

La revista no se hará responsable de las ideas y opiniones expresadas en los trabajos publicados. La responsabilidad plena será de los autores de estos.

4.4. DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Según la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012), los nombres y direcciones de correo incluidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados y no estarán disponibles para ningún otro propósito o persona.

4.5. POLÍTICAS DE PROPIEDAD INTELECTUAL (*OPEN ACCES JOURNAL*)

Esta es una revista de acceso abierto, todo el contenido es de libre acceso y sin costo para el usuario o institución. Los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o enlazar los textos completos de los artículos en esta revista sin pedir permiso previo del editor o el autor.

4.6. DECLARACIÓN ÉTICA Y DE BUENAS PRÁCTICAS EDITORIALES PARA LAS REVISTAS EDITADAS POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD)

La UNAD promueve la edición de revistas digitales en acceso abierto y vela por la transmisión del conocimiento científico de calidad y riguroso. Asimismo, se compromete a garantizar la ética de los artículos que publica y toma como referencia el *Código de conducta y buenas prácticas para editores de revistas científicas*, que define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE, por sus siglas en inglés: *Committee on Publication Ethics*).

En este sentido, el equipo editorial:

- Se responsabiliza por la decisión de publicar o no en la revista los artículos recibidos, los cuales se examinan sin tener en cuenta la raza, el sexo, la orientación sexual, la religión, el origen étnico, el país de origen, la ciudadanía o la orientación política de los autores.

- Publica directrices actualizadas sobre las responsabilidades de los autores y las características de los trabajos enviados a la revista, así como del sistema de arbitraje utilizado para seleccionar los artículos y los criterios de evaluación que los evaluadores externos deben aplicar.
- Se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones y disculpas necesarias en el caso de que lo considere conveniente, y a no utilizar los artículos recibidos para los trabajos de investigación propios sin el consentimiento de sus autores.
- Garantiza la confidencialidad del proceso de evaluación, la cual engloba el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido que se evalúa, el informe emitido por los evaluadores y cualquier otra comunicación que hagan el comité editorial. Igualmente, mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee enviar al comité editorial o a los evaluadores del artículo.
- Declara su compromiso por el respeto y la integridad de los trabajos que ya se han publicado.
- Es especialmente estricto respecto del plagio: los textos que se identifiquen como plagios se eliminarán de la revista o no se llegarán a publicar. La revista actuará, en estos casos, con tanta rapidez como le sea posible.

Por su parte, los autores:

- Se hacen responsables del contenido de su envío.
- Se comprometen a informar al editor de la revista en caso de que detecten un error relevante en uno de sus artículos publicados, para que se introduzcan las correcciones oportunas.
- Garantizan que el artículo y los materiales asociados son originales y que no infringen los derechos de autor de terceros. En caso de coautoría, deben justificar que existe el consentimiento de todos los autores afectados para que la versión final del artículo se publique en la Revista Análisis Jurídico-Político, de la UNAD.

Finalmente, los evaluadores o revisores:

- Se comprometen a hacer una revisión objetiva, informada, crítica, constructiva e imparcial del artículo. La aceptación o el rechazo se basa únicamente en la relevancia del trabajo, su originalidad, el

interés y el cumplimiento de las normas de estilo y de contenido indicadas en los criterios editoriales.

- Respetan los plazos establecidos (si esto no fuera posible, deben comunicarlo con suficiente antelación).
- No comparten, difunden ni utilizan la información de los artículos sometidos a revisión sin el permiso correspondiente del director o de los autores.

5. PATROCINADORES DE LA REVISTA

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), a través del Sistema de Gestión de la Investigación (Sigi), promueve el desarrollo y avance institucional de la ciencia, la tecnología y la innovación, mediante 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. Lo anterior con el propósito de 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 promover el acceso a este.

Convocatoria de artículos para volumen 6, n.º 11 de la *Revista Análisis Jurídico-Político*

Convocatoria temática:

Encuentros y desencuentros entre derecho, ética y política animal. Debates contemporáneos

Editor:

Bernardo Alfredo Hernández-Umaña, Ph. D.
Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas
bernardo.hernandez@unad.edu.co
También revista.analisisjuridico@unad.edu.co

Editor invitado:

Nicolás Jiménez Iguarán
Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas
nicolas.jimenez@unad.edu.co

La *Revista Análisis Jurídico-Político*, publicación científica de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD está en su sexto año de existencia. Cada número tiene una *sección temática, monográfica y sujeta a llamada para contribuciones, y una ordinaria* (artículos enviados directamente a la revista a través de la plataforma OJS; véase web). Acepta artículos de investigación, reflexión y revisión/reseña bibliográfica y análisis de casos prácticos de entre 5000 y 9000 palabras.

Números anteriores en:

<https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/index>

CONVOCATORIA TEMÁTICA PARA EL NÚMERO 11

Título. *Encuentros y desencuentros entre derecho, ética y política animal. Debates contemporáneos.*

CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

Este número temático tiene como propósito dar cuenta de las principales discusiones en torno al lugar que ocupan los animales no humanos. En Colombia y América Latina se ha iniciado un proceso de inclusión de los animales, el cual empezó en escenarios de movilización social y subjetivación política, y que en la actualidad ha logrado ocupar espacios importantes en los debates de la agenda legislativa nacional.

En el caso colombiano, el giro judicial de la llamada *cuestión animal* ha dado pasos importantes, como el establecido por la Ley 1774 de 2016, la cual determina que, ante la ley, los animales son seres sintientes y no cosas. Esto se debe, y a su vez causa de, prácticas emergentes que enfatizan la necesidad de incluir los intereses de los animales en nuestras decisiones individuales, colectivas y gubernamentales. En términos generales, lo que estamos presenciando es un profundo cuestionamiento de los modos en que nos organizamos como sociedad, nos relacionamos con la naturaleza y habitamos el territorio. Este cuestionamiento se ha visto reflejado, en las últimas dos décadas, en un replanteamiento de la política (*politics*) y las políticas (*policy*) animales.

En el campo del derecho nos encontramos en una coyuntura en la que diferentes sectores se disputan privilegios, sentidos, valores, paradigmas y proyectos, no solo en términos legislativos, sino también a nivel nacional. ¿Es legítimo invertir recursos para que el ordenamiento territorial y ambiental permita mejorar las condiciones de vida de las especies no humanas? ¿Deberíamos considerar a los animales como actores relevantes y habitantes del territorio en el marco de los conflictos socioambientales por los que atraviesa el país, la región y el mundo? ¿Estamos autorizados, por el hecho de pertenecer a la especie *homo sapiens*, a excluir a los demás animales

de sus espacios vitales? En las condiciones actuales, cuestionar las relaciones entre humanos y no humanos no es una cuestión menor, y el derecho, la ética y la política se convierten en escenarios de disputa ideológica en donde se concentran —principal pero no exclusivamente— los debates más importantes.

En la actualidad, aquellos que respaldan la inclusión de los animales en el derecho, así como aquellos que buscan proscribir o limitar cualquier avance en este sentido, están obligados a justificar sus decisiones. La jurisprudencia, la filosofía moral y la ciencia política han dado pasos importantes en ambas orillas de la discusión, especialmente durante los últimos 50 años. Esto ha abierto diversas líneas de debate, investigación y acción orientadas a pensar, problematizar e intervenir en los conflictos donde se disputa el lugar de los animales en ámbitos como la cultura, el arte, la alimentación, la ciencia, entre otros.

Desde la *Revista Análisis Político-Jurídico* de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD abrimos la convocatoria para el envío de propuestas de artículos que, en el marco de este campo, aborden alguno de los temas que a continuación se enumeran, preferiblemente con un enfoque jurídico, politológico o de relaciones internacionales, y sociopolítico. Los artículos serán sometidos a evaluación de pares con el sistema ciego al uso. Envíenos sus preguntas a: revista.analisisjuridico@unad.edu.co y bernardo.hernandez@unad.edu.co

Es de particular interés para la revista aquellas propuestas que se enfoquen en el ámbito colombiano y latinoamericano, especialmente en estudios de caso.

TEMAS QUE INCLUYE LA CONVOCATORIA

La presente convocatoria temática llama a reflexionar y analizar desde el ámbito nacional e internacional sobre:

1. Teoría del derecho animal. Historia, debates y perspectivas
2. El derecho animal en y más allá del debate bienestarismo / abolicionismo
3. Derecho animal y conflictos socioambientales

4. Derechos animales y conservacionismo: entre la ética animal y la ética ambiental.
5. El estatus político-jurídico de los animales
6. Derechos de la naturaleza, derechos humanos y derechos de los animales
7. Animales, derechos legales y la cuestión de la persona
8. Avances jurisprudenciales en materia de derechos de los animales
9. Activismos y políticas públicas animales
10. Los animales en el ordenamiento jurídico, político y ambiental del territorio
11. Debates sobre la condición de “ciudadanos” de los animales no humanos
12. Ética y política animal. Aportes desde el pensamiento latinoamericano
13. Estudio de casos
14. Entrevistas
15. Reseñas bibliográficas.

PROCEDIMIENTO, INSTRUCCIONES Y CALENDARIO

La llamada para textos de la sección temática exige el envío de breves resúmenes de entre 20 y 40 líneas que expongan el tipo de artículo (investigación, reflexión, reseña bibliográfica/estado de la cuestión/análisis de prácticas o experiencias concretas), el título orientativo (podrá cambiarse), la(s) pregunta(s) de investigación o generadora(s) de la reflexión, el objetivo buscado, una estructura indicativa (apartados y/o subapartados) y el mensaje o idea central que se pretende argumentar. También puede añadirse algo sobre el enfoque o método que se usará.

En los artículos de reseña bibliográfica o estado de la cuestión, especialmente interesantes en este número, hay que indicar las referencias de los libros, artículos o documentos que se analizarán y reseñarán.

En la propuesta también debe figurar el nombre y filiación académica del autor, su máximo nivel de formación alcanzado, su correo electrónico y número de contacto celular. El asunto del correo electrónico debe ser “Propuesta de artículo para la convocatoria temática del número

11 de *Análisis Jurídico-Político*". Deberán enviarse a la dirección de correo electrónico de la revista revista.analisisjuridico@unad.edu.co. Posteriormente, la recepción y aprobación de artículos se hará a través del aplicativo *Open Journal System* (OJS).

Las propuestas recibidas pasarán un primer filtro por parte de editores y/o comité editorial. Aquellas aprobadas dispondrán de tiempo para enviar el texto final que, como siempre, será sometido a doble evaluación ciega por pares externos, en todos los casos. Los pares podrán aprobar los artículos, sugerir algunos cambios (menores o de mayor entidad) o rechazarlos.

CALENDARIO

1. Recepción de resúmenes propuestos: hasta el 15 de agosto de 2023.
2. Análisis de las propuestas y comunicación de aceptación y/o rechazo: hasta el 23 de agosto de 2023 (aunque, para facilitar la redacción, se irán analizando y decidiendo a medida que se reciban).
3. Envío de artículos originales: hasta el 30 de septiembre de 2023.
4. Evaluación por pares y eventuales cambios en originales: hasta el 30 de noviembre de 2023 (entrega de originales corregidos).
5. Publicación del número: cuarta semana de enero de 2024.

En lo relativo a los artículos para la sección ordinaria del número 11 (es decir, fuera de la convocatoria temática, pero vinculados a la naturaleza de la revista), al ser textos que no exigen envío de propuesta previa para su aceptación, podrán "subirse" en la plataforma OJS, para iniciar el proceso de revisión interna y de pares externos mediante evaluación doble ciega, hasta el 30 de septiembre de 2023.

Correo de la revista: revista.analisisjuridico@unad.edu.co



**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



Sello Editorial
Universidad Nacional
Abierta y a Distancia