

Por una transición amplia, sostenible y democrática

POR UNA TRANSICIÓN AMPLIA, SOSTENIBLE Y DEMOCRÁTICA



Publicación con licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 3.0
Atribución-NoComercial-SinDerivadas

Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia

Calle 37 n.º 15–40, Bogotá
Teléfono: (+57) 1 371 9111
co-info@co.boell.org
co.boell.org
Representante: Florian Huber

Autoras y autores

Paola Yanguas-Parra
Andrea Cardoso
Felipe Corral
Luis Álvaro Pardo Becerra

Coordinación editorial

Luis Álvaro Pardo Becerra

Apoyo editorial

Ángela Valenzuela Bohórquez

Revisión de textos

Sabina Ojeda
Juan Camilo Castañeda Arboleda

Diseño gráfico

Rosy Botero

Portada

Lilo a Color. Liliana Deavila

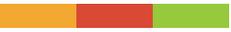
Apoyo investigativo

Cristina Marcela Puerta M. e Iris Tahari Castro R. del Semillero de Investigación en
Transición Energética de la Universidad del Magdalena.

ISBN

978-958-52753-6-2

Edición revisada diciembre 2021



ÍNDICE

CAPÍTULO 1. EXTRACTIVISMO: UN PALO EN LA RUEDA A UNA TRANSICIÓN AMPLIA, SOSTENIBLE Y DEMOCRÁTICA	13
Introducción.....	13
Fundamentos de una transición amplia, sostenible y democrática.....	15
1. Génesis del extractivismo en el modelo económico	17
1.1. La ruta de la locomotora minera en Colombia.....	18
2. La captura del Estado	20
2.1. La puerta giratoria.....	20
2.2. El lobby o cabildeo no regulado.....	22
2.3. La cooptación territorial	22
3. Estrategia para el posicionamiento de la agenda extractivista.....	24
3.1. Asociaciones gremiales	25
3.2. Asociación Colombiana de Minería	25
3.3. Centros de pensamiento empresarial	26
3.4. Activismo gremial judicial	27
4. Portafolio de Exigencias Corporativas	28
4.1. Del Portafolio de Exigencias Corporativas a normas legales.....	29
4.2. Licencia ambiental <i>express</i>.....	30
4.3. Consulta popular.....	31
4.4. Consulta previa	34
4.5. Acuerdos municipales	35
4.6. Beneficios económicos para impulsar el extractivismo	36
4.7. El curso de los otros temas del Portafolio de Exigencias Corporativas	38
5. Otros rasgos del Estado que contribuyen a la profundización del extractivismo en Colombia	40
5.1. Descentralización y autonomía territorial	40
5.2. El desacato, las normas huérfanas y la eficiencia de las normas inconstitucionales	41
5.3. Los derechos de los campesinos y el Acuerdo de Escazú.....	42
5.4. Violencia contra los líderes sociales.....	42
6. Extractivismo y fracturas en la Constitución Política.....	44
6.1. Tensiones entre los modelos social y económico.....	44
7. Conclusiones.....	46
BIBLIOGRAFÍA	47

CAPÍTULO 2. HACIA UNA TRANSICIÓN AMPLIA, SOSTENIBLE Y DEMOCRÁTICA. DIAGNÓSTICO INICIAL Y ALGUNAS PERSPECTIVAS	55
Introducción.....	55
1. La economía de la “rosquilla”	58
1.1. Fundamentos para una vida digna.....	60
1.2. Límites planetarios.....	61
2. 3 ejes transversales para una propuesta de transición	63
2.1. Transformación socioeconómica.....	63
2.2. Protección de la naturaleza	66
2.3. Democracia participativa.....	69
3. Extractivismo en Colombia: ¿el primer obstáculo para acercarse a la rosquilla?	71
3.1. ¿Qué es el extractivismo?.....	71
3.2. Delimitando el objeto de estudio	73
4. Avenidas de transición desde la óptica de los 3 ejes transversales	76
4.1. La transición energética	76
4.2. Entendimientos más amplios de transición o transformación	81
5. Conclusiones - Síntesis para un <i>roscón hecho en Colombia</i>.....	85
BIBLIOGRAFÍA	87

CAPÍTULO 3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE TRANSICIONES MINERO-ENERGÉTICAS Y POLÍTICAS DE MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO: EJEMPLOS QUE PUEDEN INSPIRAR UNA TRANSICIÓN AMPLIA, SOSTENIBLE Y DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA.....	95
Introducción.....	95
1. Ejemplos históricos de transiciones minero-energéticas en el sector del carbón.....	97
1.1. Distrito del Ruhr en Alemania.....	97
1.2. Limburgo en Países Bajos.....	99
1.3. Gales del Sur en el Reino Unido.....	100
1.4. Región de los Apalaches en los Estados Unidos	101
1.5. Principado de Asturias en España	102
1.6. Regiones mineras de Europa del Este	104
2. Ejemplos de políticas de mitigación del cambio climático y transición	106
2.1. Costa Rica.....	107
2.2. Nueva Zelanda	110
2.3. Canadá.....	111
2.4. Uruguay	114
3. Conclusiones y relevancia para el contexto colombiano	117
3.1. Tipos de políticas de transición y su importancia.....	117
3.2. Lineamientos de política pública que pueden beneficiar una transición amplia, sostenible y democrática	119
3.3. Nota final	121
BIBLIOGRAFÍA	122

CAPÍTULO 4. INICIATIVAS COMUNITARIAS LOCALES QUE ABREN CAMINOS A LA TRANSICIÓN AMPLIA, SOSTENIBLE Y DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA.....	127
1. Iniciativas comunitarias desde el ecofeminismo y el empoderamiento de las mujeres.....	131
1.1. El ecofeminismo: la semilla.....	131
1.2. Transición ecofeminista	132
1.3. El florecer del ecofeminismo con las iniciativas comunitarias	133
2. Soberanía alimentaria y autonomía comunitaria.....	139
2.1. Agroecología.....	139
2.2. Las ecoaldeas	141
3. Educación popular e intercultural desde la cosmogonía originaria de los pueblos indígenas.	144
3.1. Educación intercultural de los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta	144
3.2. Universidad Autónoma Indígena Intercultural.....	145
4. Rescatando el conocimiento ancestral afrodescendiente: “Yo soy porque pertenezco”	147
5. La solidaridad y el trabajo comunitario de los campesinos que restauran territorios.....	150
5.1. Escuela de Científicos Locales.....	150
5.2. Reserva Campesina del Pato en el Caguán	151
BIBLIOGRAFÍA	154

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1: La rosquilla	58
Figura 2.2: La «economía anidada»	66
Figura 2.3: Temperaturas globales 1880-2020	67
Figura 2.4: La Huella ecológica de Colombia - ¿Cuántos planetas necesitamos, en comparación a lo que el planeta nos da?	68
Figura 2.4: Participación porcentual de diferentes tecnologías de generación eléctrica, fuentes del consumo final de energía y fuentes de emisiones de GEI en las respectivas matrices...	77

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1: Regalías, impuesto de renta y beneficios tributarios del sector minas y petróleo	35
Tabla 2.1: Tipos de extractivismos	72
Tabla 2.2: Extractivismo vs. Diferentes formas de extracción.....	72
Tabla 2.3: Impactos del extractivismo fósil.	74
Tabla 3.1: Tipos y ejemplos de políticas implementadas en transiciones históricas cubiertas por los casos de estudio	118
Tabla 4.1: Principales motivaciones de los residentes y visitantes para vivir/visitar las tres ecoaldeas estudiadas	142

SIGLAS

ACIPET	Asociación Colombiana de Ingenieros del Petróleo
ACM	Asociación Colombiana de Minería
ACP	Asociación Colombiana del Petróleo
ADJE	Agencia para la Defensa Jurídica del Estado
ADT	Acuerdos de Doble Tributación
AGA	AngloGold Ashanti
AMOY	Asociación de Mujeres de Yolombó
AMMUCALE	Asociación Municipal de Mujeres Campesinas de Lebrija
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Energía, Agencia Nacional de Minería
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
BM	Banco Mundial
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas
CIPE	Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégico
CCSV	Colectivo Casa Semillas de Vida
CO2	Dióxido de Carbono
CNG	Consejo Gremial Nacional
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DINAME	Dialogo Nacional Mineroenergético
DNP	Departamento Nacional de Planeación

EIA	Estudios de Impacto ambiental
EITI	Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FD	Fotovoltaica distribuida
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
IED	Inversión extranjera directa
ICP	Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
IVA	Impuesto al Valor Agregado
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GTTJC	Grupo de Trabajo sobre la Transición Justa para los trabajadores y las Comunidades del Sector del Carbón del Canadá
GDIAM	Grupo de diálogo sobre la Minería en Colombia
MINESA	Sociedad Minera de Santander
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMAL	Observatorio de Multinacionales en América Latina
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PINEs	Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RNNR	Recursos naturales no renovables
RPP	Reconocimientos de Propiedad Privada
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
TLC	Tratado de Libre Comercio
UAII	Universidad Autónoma Indígena Intercultural

PRÓLOGO

Existe actualmente un consenso mundial sobre la magnitud de la crisis climática y sobre su origen en la emisión de gases de efecto invernadero, producidos en gran medida por la quema de combustibles fósiles. La transición energética se ha convertido entonces en un derrotero de muchos Estados, en un reto tecnológico y económico para muchas empresas, y también en una oportunidad que han tomado organizaciones sociales y comunidades para incidir en la transformación de las condiciones que han originado esta crisis.

Aunque exista este acuerdo sobre la necesidad de actuar, los significados y alcances de estas transiciones están todavía en disputa. ¿Cuál es el núcleo de esta transición? ¿Cómo se mide su éxito? Una forma de verlo es en cantidades de emisiones que se dejan de emitir a la atmósfera en la producción de energía, y cuánta energía comienza a ser producida por fuentes renovables. El concepto de carbono-neutralidad, apoyado ampliamente por gobiernos y empresas, incluidas varias de combustibles fósiles, busca una suma cero entre los gases que seguirán emitiendo y los que podrán capturarse por medios naturales y tecnológicos.

La efectividad de esta promesa es altamente discutida, entre otras razones porque los sumideros naturales de carbono tienen una capacidad limitada, y porque las medidas tecnológicas, a su vez, tendrán sus propios impactos territoriales y ambientales negativos, y no está probado que realmente funcionen a escala global y en el largo plazo. Es, entonces, un imperativo civilizatorio pasar la página de los combustibles fósiles en el menor tiempo posible.

Como el funcionamiento de toda nuestra economía tiene una altísima demanda de energía, dejar los combustibles fósiles bajo el subsuelo tiene unas implicaciones muy profundas. Mantener los niveles de consumo de energía necesitaría producciones altísimas de renovables. Recordemos que estas energías pueden llamarse “limpias” porque no emiten gases a la atmósfera mientras producen energía, pero que no necesariamente son “limpias” en otros sentidos: las renovables necesitan una amplia gama y cantidad de territorios, minerales y energía para funcionar. ¿De dónde vendrán estos recursos?

Precisamente, de países como Colombia, rico en materias primas y fuentes de energía. Hasta la fecha, estos recursos se han explotado en Colombia bajo un modelo extractivista que, como se verá en este libro, se ha convertido en un poder fáctico que deteriora el Estado Social de Derecho, y condena al territorio a condiciones de insostenibilidad ambiental, social y económica. ¿La transición energética intensificará el modelo extractivista o es una oportunidad para superarlo y transformar las condiciones de injusticia ambiental que ha creado? La transición energética, tanto a nivel internacional como nacional, no es un proceso políticamente neutral, sino está marcada por la influencia de numerosos actores de poder que frecuentemente persiguen intereses económicos particulares. En este contexto, existe el riesgo en sociedades altamente desiguales, que estos se impongan mediante distintos mecanismos sobre el interés común de transitar hacia modelos socio-ecológicos más equitativos. Es necesario, entonces, descubrir las relaciones de poderes entre los distintos actores, ganadores y perdedores de una transición energética, y su impacto sobre la democracia.

Este libro nos brinda perspectivas múltiples para construir una transición amplia, sostenible y democrática. Amplia porque aborda todas las dimensiones de una verdadera transformación socioeconómica que permita sembrar las bases de la vida digna, justa y equitativa para todas las personas que integran la sociedad; sostenible porque la transformación propuesta se enmarca en los límites ambientales del planeta, la producción de bienes y servicios se orienta al bienestar social y el consumo a la satisfacción real de los ciudadanos, y democrática porque requiere de un nuevo pacto social que nos incluya a todos, sin dejar a nadie por fuera.

El primer capítulo, de Álvaro Pardo, muestra con nitidez cómo el extractivismo en Colombia ha socavado las mismas bases del Estado Social de Derecho y de la Constitución Ecológica. Pardo describe distintas estrategias usadas por el poder extractivista para capturar instituciones estatales y lograr que decisiones en las distintas ramas del poder público y en todos los niveles favorezcan su propia agenda en detrimento de los espacios democráticos y del bien común.

En el segundo capítulo, Felipe Corral expone la necesidad de replantear algunos paradigmas económicos con el fin de lograr una transición amplia, democrática y sostenible que a la vez optimice y equilibre el bienestar humano con los límites biofísicos de la naturaleza. Corral se apoya en el concepto de la “rosquilla” de la economista Kate Raworth que, entre otras, implica cuestionar el crecimiento ilimitado económico, enfocar los sistemas en la regeneración de la vida y en sujetos que no actúan necesariamente como el “homo economicus” racional y egoísta que maximiza beneficios, sino de manera colaborativa y colectiva; y concebir la economía como dependiente y supeditada a la sociedad y a la naturaleza, entre otras. Corral argumenta que el extractivismo es contrario al modelo de Raworth y que, por tanto, la transición implica necesariamente su superación.

Por fortuna, existen experiencias en el mundo que nos pueden brindar criterios para nuestra propia transición. Paola Yanguas-Parra presenta seis casos de regiones que dependieron altamente del carbón y que, ante su declive, tuvieron que tomar medidas de transición. Asimismo, Yanguas-Parra analiza políticas estatales de mitigación de cambio climático y transición. Estos casos permiten extraer algunas lecciones aprendidas como, por ejemplo, el error de reemplazar una forma de extractivismo por otra y la necesidad de diseñar estrategias basadas en consensos multisectoriales, que incluyan medidas diversas y complementarias que atiendan necesidades variadas y dificultades en el corto, mediano y largo plazo, y permitan el bienestar social en la región. Entre otras, medidas laborales como pensiones anticipadas; el fortalecimiento de economías locales, el mejoramiento de la infraestructura, la revitalización laboral, entre otras.

Dentro de Colombia, asimismo, existen múltiples experiencias y enfoques epistemológicos fructíferos para transiciones propias, basadas en la historia y las vocaciones territoriales y culturales de nuestro país. Andrea Cardoso describe formas de vida concretas, construidas en el pensamiento y en la práctica por comunidades

ecofeministas, indígenas, afrocolombianas y campesinas, que ponen en el centro la vida, la interdependencia entre sus formas humanas y no humanas, los saberes ancestrales y su diálogo con otros, la educación popular, la autonomía y soberanía alimentarias, y el trabajo solidario y colectivo, donde la labor ejercida por las mujeres es imprescindible.

Esperamos que este libro y sus múltiples y complementarias perspectivas contribuyan al diálogo sobre una transición realmente transformadora para fortalecer el Estado Social de Derecho, el bienestar de la ciudadanía, respetar los límites biofísicos del planeta y revitalizar los territorios. Agradecemos a las personas que han aportado su conocimiento y entusiasmo a este libro, especialmente a sus autores, a Luisa Cajamarca y a todas las personas y procesos sociales consultadas para la construcción de esta publicación. Desde la Fundación, esperamos que este trabajo continúe dialogando con las expresiones sociales y académicas que le apuntan a una transición transformadora que no solo deje enterrados los combustibles fósiles, sino también al extractivismo.

Natalia Orduz Salinas
Laura Villamizar Pacheco
Florian Huber
*Fundación Heinrich Böll,
Oficina Bogotá - Colombia*



1

EXTRACTIVISMO: UN PALO EN LA RUEDA A UNA TRANSICIÓN AMPLIA, SOSTENIBLE Y DEMOCRÁTICA

LUIS ÁLVARO PARDO BECERRA

INTRODUCCIÓN

La permanente tensión entre el modelo económico¹ y el modelo social de la Carta Política colombiana de 1991 resquebrajó el Estado social de derecho y la Constitución Ecológica, y fracturó el más importante consenso social de los últimos tiempos; asimismo, abrió una grieta por donde los “derechos” del capital y el lucro se colaron en lo más alto de las normas jurídicas del país, gracias a la acción de grupos fácticos que capturaron al Estado y desviaron sus fines esenciales.

Luego de varios lustros en los que la Corte Constitucional avanzó en el desarrollo y blindaje progresivo y garantista de los derechos fundamentales, los últimos años han estado marcados por un claro retroceso en los derechos de millones de personas que reclaman por una vida digna, un ambiente sano, seguridad alimentaria, trabajo, participación ciudadana y respeto a los derechos humanos, entre otros.

El marchitamiento del Estado social de derecho avanza de la mano de un entramado de poderes e intereses apoyado por los gremios económicos y los medios de comunicación masiva. Además, mediante técnicas que se refinan con el paso del tiempo, estos actores han logrado capturar las instancias decisorias del Estado y afianzar políticas públicas funcionales a sus intereses particulares.

1 Existe un interesante debate sobre si la Constitución Política de Colombia estableció un modelo económico preciso en el documento *Constitución y modelo económico en Colombia* de Rodrigo Uprimny y César Rodríguez (2005). Aunque es cierto que la Constitución no señala explícitamente su orientación por un modelo económico, también lo es que incluye principios y normas que son funcionales al sistema capitalista de producción.

Los intereses de millones de ciudadanos han sido suplantados por poderosos actores legales, ilegales o grises que por diversos medios imponen el funcionamiento del mercado y la maximización del retorno de sus capitales. Así, utilizan las competencias del Estado para desconocer o levantar obstáculos e imponer restricciones a los derechos fundamentales, que son la base de la democracia y del Estado social de derecho.

En ese contexto se explica la desenfrenada carrera que llevó al mundo a la crisis climática y al deterioro de las condiciones de vida en el planeta, fruto de un modelo económico que sustenta su crecimiento y desarrollo en la depredación ambiental, la extracción irracional de los recursos naturales, la desbordada producción de bienes y el consumo desaforado.

Si a ello agregamos los problemas de violencia, exclusión estructural e inequidad y en general el empeoramiento de las condiciones de vida de millones de ciudadanos, ahondado por la pandemia de la COVID-19, no parece existir una alternativa diferente a una transición que remueva los cimientos del modelo económico vigente y rompa con la desesperanzadora idea de que lo único factible es volver a la normalidad de una sociedad inviable.

La transición es una tarea imperativa para la sociedad. Quienes más se oponen a ella son aquellos que por la vía de la captura del Estado obtienen los mayores beneficios, por tanto, muy difícilmente van a ceder el poder usurpado: seguirán proclamando a los 4 vientos que son los benefactores de los pobres y los únicos que gracias a su esfuerzo y a que asumen grandes riesgos han logrado construir un país, defenderlo de fuerzas extrañas o enemigos internos y generar empleo e ingresos para millones de ciudadanos desposeídos.

Estos grupos fácticos y su poderoso entramado constituyen actualmente el mayor obstáculo para avanzar en una transición amplia, sostenible y democrática que sirva a los 50,3 millones de colombianos que conformamos esta nación. El modelo económico vigente frena la posibilidad de alcanzar los estándares de una vida digna para todos y de convivencia que eviten sobrepasar los límites ambientales del planeta, la destrucción de las condiciones de vida de los millones de seres que lo habitan y el sacrificio de los bienes públicos universales.

Avanzar en el conocimiento de esos poderes fácticos y de su entramado anclado en diversas instancias del poder (gremios, medios de comunicación masiva, formadores de opinión pública y profesionales adscritos a la reproducción de un modelo económico que sirve a minorías) le permitirá a la sociedad discernir entre volver a la normalidad o generar nuevas condiciones para la construcción de una vida digna, sostenible y democrática.

Los poderes fácticos legales, ilegales o grises, como los define Luis Jorge Garay (2021), tienen sus raíces en grupos con poder económico y profundos vínculos políticos, y se extienden a lo largo de toda la estructura económica del país. Ahondar en el conocimiento de sus tentáculos, dinámicas y entramado es una tarea larga y dispendiosa, por lo que este documento se propone limitar el estudio al sector extractivista sin quitarle mérito a los sectores financiero, industrial, comercial, turístico, entre otros.

Grandes compañías mineras (nacionales y multinacionales) lograron la aprobación de un nuevo Código de Minas (Ley 685 de 2001) siguiendo los lineamientos del Banco Mundial. Este código es funcional al desarrollo de la minería a gran escala y pasa por alto expresos mandatos constitucionales con alcance territorial, ambiental y social. El código vigente se aplica de la mano del Estado, convertido en un instrumento que garantiza la actividad minera por la vía regulatoria y que constriñe los derechos ciudadanos amparados por la Carta Política, provee seguridad jurídica a los inversionistas y entrega onerosos privilegios tributarios para garantizar elevadas tasas de rentabilidad a sus inversiones.

Fundamentos de una transición amplia, sostenible y democrática

Un verdadero cambio basado en el interés general presupone la transición por un camino diferente al impuesto por la llamada normalidad prepandémica. En este sentido se hace una apuesta por:

- Una transición amplia que viabilice una verdadera transformación socioeconómica para sembrar las bases de una vida digna, justa y equitativa para todas las personas.
- Una transición sostenible que nos permita avanzar en la transformación socioeconómica enmarcada en los límites ambientales del planeta, la producción de bienes y servicios orientada al bienestar de la sociedad, y el consumo asociado a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos.
- Una transición democrática en la cual una transición amplia y sostenible se construya sobre la base de un nuevo pacto social que defina su alcance, gradualidad y trascendencia. Su objetivo será reivindicar la vida digna (no el mercado) como el centro del quehacer cotidiano de los millones de seres que habitamos el planeta Tierra.

No son pocos los retos que implica una transición de esa naturaleza. Reabrimos los ojos y nos encontramos con una realidad en la que poderosos actores interesados insisten en que el único camino para superar la crisis es el retorno a la normalidad. La COVID-19 desnudó la normalidad y dejó en evidencia las falencias del modelo de desarrollo económico vigente y una enorme crisis ambiental, social y económica.

Colombia está lejos de ofrecerle a la gran mayoría de sus ciudadanos una vida digna. Con la destrucción del ambiente, la deforestación, la explotación de sus páramos, la contaminación de sus aguas, los excesos del consumo no esencial y las políticas que estimulan la exploración y explotación de combustibles fósiles, los gobiernos y las empresas del sector no reconocen los límites planetarios que la naturaleza nos impone.

El modelo de desarrollo económico, basado en la extracción y exportación de minerales e hidrocarburos, genera recursos (rentas) que los gobiernos obtienen para su financiamiento sin mayor esfuerzo, pero a costa de una elevada factura ambiental y social, de la sostenibilidad económica y del ejercicio de la democracia, escenario en el que se juegan los derechos fundamentales, la vida digna y la convivencia pacífica.

La imposición del extractivismo provocó, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, severas tensiones entre sus modelos económico y social, y fracturas al pacto social vigente, puesto que, al privilegiarse los intereses de poderosos grupos económicos, nacionales y extranjeros, se debilitaron el ejercicio de la democracia y los derechos fundamentales.

El extractivismo, no solo el minero y el petrolero, no contribuye a la construcción de las bases de una vida digna, dado que depredar el ambiente es una característica inherente a su operación, así como generar conflictos sociales y sobrepasar los límites planetarios; por tanto, estos sectores son responsables en gran medida de la crisis climática y de la grave afectación de las bases del Estado social de derecho, como veremos más adelante.

De ahí que sea necesario introducir profundas reformas de todo orden y en todas las dimensiones para avanzar hacia un nuevo pacto social legitimado por el mayor consenso democrático, con el fin de que se puedan materializar los objetivos de la transición propuesta. Esto aclarando que el extractivismo no es la única actividad económica que contribuye a la profunda crisis del modelo económico neoliberal y al cambio climático.

En la primera sección de este capítulo veremos la génesis del extractivismo en Colombia; luego se examinarán los instrumentos utilizados por los grupos fácticos asociados a ese sector para capturar las instancias decisorias del Estado. Posteriormente se expondrán el Portafolio de Exigencias Corporativas y el curso de estas hasta convertirse en normas legales funcionales a los intereses de las grandes empresas o grupos económicos.

En el cuarto apartado se mostrarán las decisiones de un Estado capturado para profundizar el modelo extractivista; después se abordarán las consecuencias del extractivismo sobre los mecanismos de participación ciudadana y se evidenciarán las fracturas a la Constitución Política que debilitaron el Estado social de derecho. Se finaliza con algunas conclusiones.

1. GÉNESIS DEL EXTRACTIVISMO EN EL MODELO ECONÓMICO

La economía nacional ha estado marcada desde siempre por un rasgo predominante: Colombia es un país productor y exportador de bienes primarios, inicialmente de quina, tabaco, banano, café u oro y, desde la segunda parte del siglo pasado, de combustibles fósiles, petróleo y carbón.

Los combustibles fósiles determinaron el lugar del país en el comercio internacional en un periodo que coincidió con el lanzamiento del llamado Consenso de Washington (1989), la globalización económica y la apertura de las economías de países del tercer mundo, entre ellos los que tienen importantes reservas de minerales e hidrocarburos (Bidaurratzaga, 2008).

A la apertura de la economía colombiana, desde finales del Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)², le siguieron la incorporación del modelo económico en la Constitución Política de 1991 y el decisivo impulso a esta política aperturista en el Gobierno de César Gaviria (1990-1994), con la desgravación arancelaria y el levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera, entre otros.

Las recomendaciones del Banco Mundial, contenidas en el documento *Estrategia minera para América Latina y el Caribe* de 1997, orientaron al Estado en las reformas legales e institucionales que se debían llevar a cabo para posicionar el extractivismo como el motor de crecimiento y desarrollo de la economía colombiana. Estas recomendaciones fueron la base de la reforma al Decreto 2655 de 1988 (primer código minero) y luego se concretaron en el Código de Minas vigente (Ley 685 de 2001) durante el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002).

El Código de Minas de 2001 fue redactado por abogados al servicio de multinacionales mineras (Ramírez Cuéllar, 2020), financiado por compañías mineras canadienses (Hurtado, 2017) e impulsado por congresistas que luego enfrentarían cargos por nexos con grupos paramilitares, entre ellos el senador ponente Álvaro Araújo Castro (La Silla Vacía, 2020), y es una carta abierta a la inversión privada, nacional y extranjera, con mínima intervención del Estado, que aporta seguridad jurídica a las grandes empresas, así como normas y procedimientos que facilitan la concentración de los títulos mineros y el desarrollo extractivista a gran escala del sector.

En el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se intentó reformar el Código de Minas a través de la Ley 1382 de 2010, pero la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-366 de 2011, la declaró inexecutable por no surtir el trámite de consulta previa con comunidades étnicas. Aunque la mantuvo vigente por dos años, exclusivamente para aspectos relacionados con la protección ambiental, la Corte requirió a las autoridades del sector para que cuando se presentara un nuevo proyecto de reforma del Código de Minas se cumpliera con el proceso legítimo de la consulta previa. A partir de ese año el Ministerio de Minas y Energía decidió no presentar nuevas iniciativas de reforma al Código de Minas y se dedicó más bien a reformarlo por la vía de los decretos y resoluciones.

Luego el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hizo público el documento CONPES 3762 de 2013 (Red por la Justicia Ambiental en Colombia, 2013), en el cual señaló que los sectores minero-energético y de infraestructura no habían podido avanzar más debido a los cuellos de botella que representaban la consulta previa, los prolongados trámites para obtener licencias ambientales y la expropiación de predios para la ejecución de proyectos mineros. Ante esto recomendó emprender las reformas necesarias para impulsar la inversión en el sector, la generación de empleo y los ingresos por concepto de regalías e impuestos.

² Véase el Programa de Modernización de la Economía Colombiana en el documento CONPES 2465 de 1990 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1990).

Con base en este documento se crearon los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE), junto con la llamada Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE), un órgano estatal encargado de “patinar” los trámites necesarios para viabilizar estos proyectos privados e informar sobre las trabas que dificulten su desarrollo, con el fin de solucionar cualquier problema. Se trató no solo de colocar al Estado al servicio de los grandes proyectos extractivistas, sino de poner todo su empeño para superar los cuellos de botella que representan para esos sectores el trámite del licenciamiento ambiental, la participación ciudadana, la licencia previa con comunidades étnicas y el largo proceso de expropiación a ciudadanos que se niegan a ceder sus derechos prediales a empresas extractivistas.

1.1. La ruta de la locomotora minera en Colombia

Una evaluación de la política pública impulsada por los últimos gobiernos y orientada al desarrollo de los sectores de minas e hidrocarburos muestra que el extractivismo se convirtió en una parte medular del modelo económico de crecimiento y que, para ello, el Estado se encargó de promover importantes cambios institucionales y regulatorios, así como de generar onerosos incentivos para acelerarlo.

Los argumentos utilizados para impulsar estos sectores han sido su contribución a la balanza de pagos e inversión extranjera, el aporte al fisco por impuestos y regalías para los territorios, y la creación de empleo. Un análisis detallado muestra que el aporte del sector minero al fisco es muy bajo y que la contribución económica más importante al Estado corresponde a Ecopetrol.

Los minerales e hidrocarburos se exportan tal como se extraen del subsuelo y tienen un peso significativo en la balanza comercial, pero ello no puede considerarse una virtud del modelo, sino un fracaso del Estado por la ausencia de políticas que permitan industrializar el país, ampliar la canasta exportadora y construir una economía viable, sostenible y no dependiente del vaivén de los bienes primarios y sus precios internacionales.

El aporte en regalías es significativo para entidades pobres, aunque muchos de esos recursos se han ido en corrupción, despilfarro y atomización en centenares de proyectos pequeños de bajo impacto (Contraloría General de la República, 2020). El aporte en materia de empleo también es bastante modesto, como lo señalan las estadísticas oficiales (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020).

En el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se consolidaron la institucionalidad y la arquitectura jurídica que soportaron el auge del modelo extractivista y en el de Juan Manuel Santos (2010-2018) se aprovechó para acelerar la llamada locomotora minero-energética, que dejó a su paso los despojos de lo que en otro tiempo se denominó Constitución Ecológica y sembró conflictividad y violencia en los municipios y departamentos con recursos minerales y de hidrocarburos en su subsuelo.

El artículo 37 del Código de Minas de 2001, declarado inexecutable por la Corte Constitucional en 2016⁽³⁾, abrió las puertas de los territorios a la locomotora minera durante más de 15 años. Esto fue aprovechado por la autoridad minera para suscribir más de 9600 contratos de concesión (EITI y Ministerio de Minas y Energía, 2015) y por las empresas mineras para adueñarse de áreas prospectivas en diversos municipios del país desconociendo la autonomía territorial, la competencia de los concejos municipales para decidir sobre el uso de los suelos y los derechos de los ciudadanos a la participación, a un ambiente sano, a la seguridad alimentaria, entre otros.

3 Véase la Sentencia C-273 de 2016 de la Corte Constitucional.

El diseño de una política minero-energética funcional a los intereses de las grandes empresas mineras y petroleras privadas, nacionales y extranjeras se explica en primer lugar por la coincidencia entre el interés rentista de gobiernos capturados y los intereses corporativos, y el afán de lucro de las empresas del sector. El Gobierno busca ingresos fáciles de recaudar (regalías e impuestos) y las empresas quieren apropiarse a bajo costo de los recursos naturales no renovables (RNNR), que son la base de su negocio y de la renta corporativa.

En segundo lugar, se encuentra también una estrategia de grupos fácticos asociados al extractivismo y a su poderoso entramado corporativo para presionar/incidir/capturar las instancias decisorias del Estado, con el fin de confeccionar/orientar una política pública funcional a sus proyectos y a obtener la mayor rentabilidad posible de sus negocios.

A continuación hablaremos de la captura del Estado por parte de grupos fácticos asociados al extractivismo, de los mecanismos utilizados para presionar/incidir/capturar al Estado y de la estrategia corporativa para extraer los RNNR a bajo costo y maximizar su renta.

2. LA CAPTURA DEL ESTADO

Los últimos gobiernos han privilegiado el modelo económico neoliberal sobre el modelo social, con ventajas y beneficios regulatorios que favorecen al sector privado y a los grupos fácticos asociados al extractivismo. ¿Cuáles son los grupos fácticos? Para describirlos nos apoyamos en la definición que aporta la Fundación Myrna Mack de Guatemala, según la cual estos son “poderes ocultos” que tienen la:

Capacidad estratégica y operativa, sobre todo en Estados débiles, de cooptar instituciones públicas y desde las mismas tener el poder de formulación de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas para obtener beneficios de corto y largo plazo, principalmente de naturaleza económica, en detrimento del interés público, convirtiéndose así en estructuras de ‘Captura de Estado’. (Argueta, 2017, p. 86)

Se trata entonces de poderosas organizaciones legales, ilegales o grises que penetran mediante diversas estrategias las instancias de decisión del Estado para que, a través de la política pública, puedan concretar/viabilizar sus intereses particulares o egoístas, de acuerdo con esta definición de Luis Jorge Garay:

Los poderes fácticos son poderes que en usufructo de su lugar en la estructura económica, social, política y cultural de su respectiva sociedad tienen la capacidad de imponer sus intereses particulares por diferentes vías, ya sea la persuasión, la intimidación, el soborno, la corrupción u otras modalidades como acuerdos y compromisos políticos con agentes claves, tanto de la institucionalidad pública como privada, para el logro de sus intereses egoístas, excluyentes y con una condición muy fundamental, sin corresponsabilidad social, es decir, en detrimento del interés colectivo.

Los poderes fácticos, entendidos así, pueden ser aparentemente legales, abiertamente ilegales o criminales, o grises, agentes que en el capitalismo neoliberal se han reproducido y actúan entre la legalidad y la ilegalidad, con actuaciones con visos de legalidad, que son funcionales y determinantes para la acumulación del poder político, económico, social y criminal de agentes abiertamente ilegales fácticos e incluso de agentes legales, que operan en la legalidad, pero que a través de la relación con otros agentes y de ciertas prácticas al margen del mercado acumulan un poder ilegal. (Fundación Heinrich Böll, 2020)

Lo más grave, agrega Garay, es que la cooptación permanente y sistemática puede “conducir a una reconfiguración de las instancias institucionales del Estado” (Fundación Heinrich Böll, 2020), al tránsito de un Estado democrático de derecho a Estados corrupto-mafiosos o autocráticos, con graves consecuencias sobre su legitimidad social, la gobernabilidad y hasta el funcionamiento del mercado.

Garay se pregunta: ¿avanzamos de un proceso de reconfiguración del Estado hacia otro corrupto-mafioso? Muchos elementos confirmarían que la crisis multidimensional que enfrentamos es resultado de la captura del Estado por actores legales, ilegales y grises que imponen sus intereses incluso a costa de destruir las bases del Estado social de derecho. Ahora bien, ¿cuáles son los mecanismos más usuales en Colombia para presionar/incidir/capturar el Estado? La respuesta se desarrolla en los próximos apartados.

2.1. La puerta giratoria

El Observatorio de Multinationales en América Latina (Garay, 2012) define la puerta giratoria como el fenómeno que se produce por la circulación sin obstáculos de personalidades en altos cargos entre los sectores público y privado. El fenómeno se produce en un sentido y en otro, y pueden ocurrir alternancias recurrentes sin que se declaren conflictos de intereses.

Este es uno de los problemas más delicados y preocupantes de la captura del Estado, puesto que se trata del tránsito de personas del sector privado o sus gremios a los despachos públicos, desde donde se tramita la política pública, y viceversa, lo cual conlleva un alto riesgo de caer en conductas que “generan múltiples situaciones de conflictos de interés, captura institucional y deterioro de la autonomía” (Castellani, 2018).

Aunque para algunos cuestionar esta práctica es atentar contra el derecho al trabajo y al libre ejercicio de la profesión, el asunto de fondo es el riesgo de que un funcionario público viabilice intereses particulares desde su despacho o que, en un espacio empresarial o gremial, los exfuncionarios públicos utilicen información privilegiada, sus relaciones y sus contactos para favorecer intereses corporativos.

Algunos ejemplos de la puerta giratoria son los casos de Julián Villarruel, exdirector de Ingeominas y luego empleado de AngloGold Ashanti (CENSAT Agua Viva, s. f.); el exministro de Minas y Energía Carlos Caballero Argáez (ISA, 2016), luego miembro de la Junta Directiva de la empresa Mineros SA; María Consuelo Araújo, excanciller de la República y después presidenta ejecutiva de Gran Colombia Gold (La Silla Vacía, 2021); Luisa Fernanda Lafaurie, exministra y exviceministra de Minas y Energía que lideró la venta de Carbocol y la reforma del Código de Minas, y luego fue miembro de la junta directiva y presidenta de Ocesa, entre otras empresas del sector energético (ENEL, s. f.).

Otros ejemplos los constituyen Hernán Martínez, exministro de Minas y Energía, sancionado por la Contraloría General de la República y denunciado ante la Fiscalía General de la Nación, fue también consultor de compañías como Pacific Coal (Durán, 2017); Sandra Suárez, exministra de Ambiente y luego directora de sostenibilidad de la minera CCX (Losada, 2012); Luz Helena Sarmiento, exdirectora de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA; Procuraduría General de la Nación, 2020) y luego funcionaria de El Cerrejón (Semana Sostenible, 2013); César Díaz Guerrero, presidente de la Cámara Colombiana de Minería y después viceministro de Minas en el Gobierno de Juan Manuel Santos (Portafolio, 2013); Claudia Jiménez, alta consejera del Gobierno de Uribe Vélez y luego cabeza visible del sector de la minería a gran escala (La Silla Vacía, 2016); Carlos Cante, que pasó de ser viceministro de Minas a ser presidente ejecutivo de Fenalcarbón. No se puede dejar de mencionar a Luis Guillermo Plata, exministro de Comercio, Industria y Turismo, gestor de convenios de estabilidad jurídica y zonas francas para empresas de los sectores de minas y energía, quien tras su renuncia pasó a ser miembro de la junta directiva de Bavaria/SABMiller (Semana, 2011b).

También existen múltiples ejemplos de empresarios o líderes gremiales que llegan a ocupar altos cargos del Estado, en ocasiones del mismo ramo en el cual representaban antes los intereses del sector empresarial, y de exministros que asumen altos cargos dentro de los gremios empresariales o se dedican al *lobby* no regulado.

Sobre este tema la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) ha señalado que la captura de las políticas regulatorias constituye un alto riesgo porque, al tomarse medidas sin atender el interés general, se pueden exacerbar las desigualdades y menoscabar los valores democráticos. Estos hechos, de acuerdo con la organización, así como el *lobby*, los aportes a los partidos políticos y las donaciones a las campañas políticas, generan evidentes conflictos de intereses que deben ser atendidos y regulados por los gobiernos. Colombia, pese a ser miembro de la OCDE, no atiende esta recomendación con el rigor y la urgencia requeridos.

El artículo 3 del Estatuto Anticorrupción prohíbe que quienes fueron servidores públicos gestionen intereses privados (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011), pero esa norma no ha tenido mayor efectividad y es inocua, dado que solo sanciona a las personas que pasan de cargos públicos a privados y no a las que hacen lo contrario, hecho que también conlleva múltiples riesgos.

2.2. El *lobby* o cabildeo no regulado

Existen numerosas modalidades de *lobby* o cabildeo, una práctica invisibilizada, sin regulación y sin rastro, cuyo objetivo es el acercamiento corporativo a altos funcionarios del Gobierno, del Congreso o de los tribunales (algunos se prestan para esto) para incidir en el diseño de las políticas y regulaciones mediante propuestas, estudios o recomendaciones que, obviamente, son muy convenientes a los intereses de las empresas (Córdova, 2018).

En algunos países el *lobby* o cabildeo es reconocido como una práctica corrupta y en otros está reglamentado. En Colombia se han registrado varios intentos por reglamentarlo, pero esto no ha sido posible: los intereses que quieren mantenerlo sin restricciones son poderosos. En consecuencia, muchas empresas especializadas, así como exministros, exmagistrados y personas reconocidas, se dedican a esa labor (Semana, 2011a).

Muchos proyectos de ley indispensables para la nación, como los relacionados con el control de la comida chatarra, los azúcares y las gaseosas, el consumo de tabaco y la prohibición del asbesto, han fracasado (o salieron adelante después de muchas trabas) debido al intenso *lobby* que las empresas interesadas han desplegado en el Congreso de la República (Liga Contra el Silencio, 2018).

También nos preguntamos: ¿qué hay detrás de la negativa del Ejecutivo y del Congreso para postular el agua como un derecho fundamental o aprobar el Acuerdo de Escazú con el fin de transparentar, entre otros, la actividad empresarial en el país? El intenso *lobby* de las empresas y los gremios sepulta iniciativas de enorme importancia socioambiental.

No deja de llamar la atención que la propia Constitución dice en su artículo 144 que “el ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley”, pero hasta la fecha el Congreso de la República, donde son más frecuentes los casos de *lobby*, no lo ha regulado y los pocos intentos terminaron archivados.

2.3. La cooptación territorial

La captura territorial por parte de las grandes compañías busca garantizar las condiciones óptimas para que su operación pueda adelantarse sin contratiempos en las instancias públicas, políticas y sociales de sus áreas de influencia. Los mecanismos más comunes para lograr este objetivo son sus programas de responsabilidad social empresarial (RSE), las donaciones a las campañas políticas para gobernadores, alcaldes y concejales, el *lobby* ante las autoridades locales, los aportes económicos para financiar obras o actividades de interés de los mandatarios locales, los patrocinios a fiestas comunales, los convenios para la actualización de los esquemas de ordenamiento ambiental, las invitaciones a conocer proyectos mineros en otros países, entre otros.

La captura de las instancias públicas locales busca evitar, por ejemplo, que los concejos municipales actualicen los impuestos prediales, en especial los rurales, donde mineras y petroleras poseen importantes extensiones de terrenos; además, busca impedir limitaciones al uso del suelo a través de las diferentes herramientas del ordenamiento territorial (Asociación Ambiente y Sociedad, 2019) y agilizar la ejecución de las expropiaciones, los amparos administrativos y la protección física en caso de perturbaciones de orden público.

Con respecto a las comunidades, las compañías cuentan con programas (como los de RSE) mediante los cuales se relacionan por la vía de ofrecer empleo, donaciones a eventos comunitarios, apoyos económicos a proyectos productivos, becas para estudiantes, capacitación, entre otros. Con ello buscan prevenir el recha-

zo de la comunidad a los proyectos extractivistas, pero lo que en realidad logran es dividir el tejido social y enfrentar a quienes apoyan los proyectos con quienes los rechazan. La Sociedad Minera de Santander (Minesa), que pretende hacer minería en el ecosistema del páramo de Santurbán, es el mejor ejemplo de la conflictividad social lograda por medio de su programa de relacionamiento con la comunidad; incluso se denunció que a la audiencia pública ambiental solo asistieron los beneficiarios del programa de esa empresa de los Emiratos Árabes Unidos.

Pese a que el discurso empresarial asegura que las compañías no reemplazan al Estado, estas terminan cooptando las decisiones de las autoridades locales y generando conflictos, violencia social y agudas disputas políticas. Se desvirtúan de esa forma los valores más importantes de una democracia, puesto que las autoridades capturadas terminan decidiendo a favor de intereses particulares y una parte de la comunidad se inclina hacia los proyectos gracias a los programas de RSE, así estos no vayan en línea con el interés general.

3. ESTRATEGIA PARA EL POSICIONAMIENTO DE LA AGENDA EXTRACTIVISTA

Muchos trabajos que profundizan en la captura del Estado señalan que la puerta giratoria y el *lobby* o *cabildeo* son las prácticas más comunes de grandes empresas o poderosos grupos económicos, nacionales y extranjeros, para lograr que el Estado consolide políticas funcionales a sus intereses particulares. Sin embargo, estos grupos fácticos cuentan también con un entramado, a veces sutil pero muy efectivo, para posicionar la agenda extractivista y presionar/incidir/capturar al Estado. Los gremios del sector, centros de pensamiento, algunas universidades, entidades creadas para mejorar su reputación y fundaciones, entre otros, sirven a esta causa.

El Consejo Gremial Nacional (CGN, 2017), por ejemplo, es un poderoso organismo conformado por 21 gremios económicos que, además de hacer alarde del aporte de sus afiliados al producto interno bruto (PIB), a las exportaciones, al fisco nacional y al empleo, produce regularmente documentos con propuestas que se entregan a los presidentes electos para que las tengan en cuenta como insumos de los planes de desarrollo.

El documento *Reactivación económica 2018-2022*⁽⁴⁾ con propuestas del CGN fue entregado al presidente electo Iván Duque y a su equipo antes de su posesión. En uno de sus apartes dice:

Preocupa que mecanismos concebidos para garantizar derechos fundamentales se conviertan en instrumentos para afectar derechos adquiridos legítimamente. Tal es el caso de la consulta previa o consulta popular, con efectos negativos en sectores como la construcción, infraestructura, agroindustria, industria extractiva y servicios públicos, donde los proyectos se demoran y encarecen y en algunos casos incluso se suspenden o abandonan. (CGN, 2017, p. 18)

Obsérvese cómo desde este colectivo gremial se promueve la idea de que algunos de los mecanismos de participación ciudadana creados por la Constitución se han convertido no solo en un obstáculo para los proyectos de estos sectores, sino que afectan derechos adquiridos de manera legítima, derechos obviamente empresariales. Esta idea empezó a hacer curso con mucha fuerza entre el Gobierno y de ahí surgieron las decisiones que después se tomaron para limitar el alcance de la consulta popular y la consulta previa, como se verá más adelante.

El CGN también expresó preocupación por las vías de hecho con que un grupo reducido de personas afectó la tranquilidad y el bienestar general durante las protestas del último año de gobierno del presidente Santos, así como por los niveles de corrupción, la excesiva carga tributaria al sector empresarial formal, la migración venezolana, la inseguridad jurídica como consecuencia de las recurrentes reformas tributarias y la multiplicidad de impuestos.

El CGN propone reducir la tarifa de la renta corporativa, ampliar el universo de las personas naturales obligadas a tributar, eliminar el impuesto del 4 x 1000 o permitir su deducibilidad del impuesto de renta, establecer un impuesto al valor agregado (IVA) a los bienes de capital totalmente deducible, definir claramente los beneficios de los contratos de estabilidad jurídica, eliminar impuestos territoriales obsoletos, evitar la estigmatización de la tercerización laboral y establecer esquemas flexibles para la contratación laboral.

Agrega a su lista de solicitudes la seguridad jurídica para la propiedad urbana y rural, definir los estudios técnicos para la presentación de los planes de ordenamiento territorial (POT), teniendo como premisa el

4 Este documento fue preparado por el economista Roberto Steiner, actual codirector del Banco de la República.

desarrollo económico sostenible del territorio y el respeto a los derechos adquiridos, y mejorar la definición del procedimiento de consulta previa, entre otras decenas de propuestas.

Una buena parte de los argumentos expuestos por el CGN conforma lo que llamaremos un Portafolio de Exigencias Corporativas, el cual, lanzado y repetido desde diferentes flancos, empieza a ganar adeptos en la opinión pública y a ejercer presión sobre las decisiones de los gobiernos (Pardo, 2018).

3.1. Asociaciones gremiales

La Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Asociación Colombiana de Minería (ACM) y la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP) son organizaciones gremiales que juegan también un papel muy importante en este entramado: la primera defendiendo los intereses de los empresarios y las demás a los sectores de minas e hidrocarburos.

Su misión es desde luego legítima, pero sus declaraciones son una forma de presionar a los gobiernos y de crear un ambiente favorable a sus intereses particulares en la opinión pública sin que los verdaderos beneficiarios de esas políticas, las empresas y los empresarios, se expongan en escenarios públicos que puedan cuestionar los férreos vínculos entre el poder económico y el poder político del país.

Estos gremios con frecuencia sirven de semillero de candidatos a los gabinetes ministeriales y su papel consiste en servir de caja de resonancia del Portafolio de Exigencias Corporativas y en adelantar el *lobby* respectivo y posicionarlo entre la opinión pública mediante discursos que cuidadosamente arrojan el portafolio corporativo con la causa social, la lucha contra la inequidad, la pobreza y el desempleo.

Los mensajes estratégicos incluyen referencias al interés general, a la defensa del ambiente, a la generación de riqueza y empleo, y al pago de impuestos y regalías para las entidades territoriales, pero detrás de cada uno de ellos se esconde el interés particular que el común de la gente no alcanza a discernir.

Debe aclararse que no se cuestiona la legitimidad de los gremios económicos, ni siquiera la de sus exigencias corporativas: el asunto de fondo son los medios que utilizan para que estas exigencias hagan curso, se tramiten en los gobiernos capturados y se transformen con el tiempo en normas sin transparencia ni un debate amplio y abierto como corresponde en una democracia.

Se trata del usufructo de las competencias del Estado capturadas, desconociendo que este obra en función del interés general; así, se desnaturalizan sus fines esenciales y se desconoce que la Carta Política ordena al Estado gobernar para 50,3 millones de colombianos.

Los gremios económicos también buscan posicionar las exigencias corporativas de sus afiliados y presionar a los gobiernos a través de comunicados de prensa, entrevistas, publrreportajes y estudios, incluso con apariciones periódicas en los medios de comunicación masiva, propiedad de los mismos grupos económicos que representan.

3.2. Asociación Colombiana de Minería

En su documento *Desarrollo del sector minero colombiano 2018-2022* la ACM, conformada por compañías nacionales y multinacionales, cuenta también con su propio Portafolio de Exigencias Corporativas, hábilmente adornado con propuestas específicas para el avance del sector minero colombiano (ACM, 2018) y su aporte a la reactivación de la economía.

En ese texto el gremio se queja de las altas tarifas del impuesto de renta, de la imposibilidad de recuperar el 100 % del IVA pagado por la compra de bienes de capital como en otros países mineros, de la multiplicidad de impuestos territoriales y del canon minero que “espanta a la inversión privada”. Este gremio exige también una reducción de las tarifas de las regalías y dotar de certeza jurídica la deducción de las regalías del impuesto de renta. Años atrás presionaba por la aprobación de los programas de Obras por Impuestos y Obras por Regalías, y ahora reclama ajustes para que estos beneficios sean más funcionales a sus intereses.

Asimismo, la ACM solicita al Gobierno abrir espacios de diálogo para la construcción de una política minera adecuada, cuestiona las sentencias adversas de la Corte Constitucional, y el desbordado aumento de las consultas populares y los acuerdos municipales, propone la creación de POT con enfoque minero, exige regular la participación ciudadana para evitar que ponga en riesgo el modelo económico del país, así como no conceder privilegios a los movimientos y organizaciones sociales en la implementación del Acuerdo de Paz firmado por el Gobierno y la antigua guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y propone construir una estrategia público-privada para hacer un mejor ejercicio de la movilización y la protesta social.

Está claro el ánimo del gremio por cogobernar en materia minera, incluso hasta intervenir en la implementación del Acuerdo de Paz y en el manejo del orden público, un despropósito que se tolera debido al espacio ganado en las permisivas instancias del Estado. Siendo este documento del año 2018, es evidente de dónde provienen los cuestionamientos a la Corte Constitucional de la época, a los derechos fundamentales y a la participación ciudadana, incluso al Acuerdo de Paz.

Si se hace la tarea completa, se nota que el Ejecutivo aprovechó los cambios en esta Corte para nombrar magistrados afines a la causa oficial y que una vez recobrado el control restringió a través de sus sentencias los derechos de participación, propiciando un duro golpe a las consultas populares, uno de los mecanismos más importantes de participación ciudadana y democracia real. Este entramado corporativo lo completan la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP), la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET) y otras organizaciones que promueven el diálogo con la sociedad, como el Grupo de Diálogo sobre la Minería en Colombia (GDIAM), y defienden la imagen pública de las empresas del sector, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

Por último, existen prestigiosas universidades con carreras y especializaciones a cargo de abogados al servicio de las multinacionales, académicos y columnistas de los principales diarios que desde sus convicciones profesionales defienden el modelo económico capitalista como el único exitoso en la historia de la humanidad, al empresariado como el único actor arriesgado y con iniciativa para llevar a la civilización a límites insospechados de progreso y bienestar, y a la minería como la clave para recuperar la economía y como fuente de trabajo, equidad e ingresos (Montenegro, 2020).

3.3. Centros de pensamiento empresarial

Se suman al entramado extractivista las expresiones de importantes centros de pensamiento y universidades que legitiman por medio de sus declaraciones y estudios el modelo económico basado en la explotación de los RNNR para sacar al país del subdesarrollo y acelerar las tasas de crecimiento.

El Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP), por ejemplo, es un centro de pensamiento de origen empresarial cuya misión es promover los principios de la democracia pluralista y la economía de mercado, según información de su página web: “A través de nuestras actividades, buscamos incidir ante los tomadores de decisiones para que en la formulación de políticas públicas se generen condiciones que faciliten el emprendimiento, la función empresarial y la libre iniciativa” (ICP, s. f.). En una comunicación enviada al presidente Iván Duque con fecha de abril de 2020 el ICP señala que ante la crisis generada por la

pandemia es necesario buscar alternativas que les permitan a las personas asegurar fuentes de ingresos: “Muy respetuosamente nos permitimos someter a su consideración una serie de propuestas que esperamos pueda considerar, a fin de evitar la parálisis de la actividad económica” (ICP, 2020, p. 2).

No solo se puede observar la intención de sus iniciativas, sino de qué manera en recomendaciones socialmente plausibles se camuflan los intereses particulares de los grandes empresarios que integran este centro de pensamiento empresarial. El ICP también invita al presidente Duque a:

Considerar la aprobación de procedimientos abreviados para temas que hoy frenan el desarrollo como son los trámites de las regalías, de consulta previa y licencia ambientales, para que, en concordancia con las disposiciones legales respectivas, se aumente y acelere la productividad en los sectores estratégicos de desarrollo económico del país. (ICP, 2020, p. 3)

Este documento, suscrito entre otros por Juan Camilo Nariño, presidente de la ACM, también se refiere a la inconveniencia para el país de suscribir el Acuerdo de Escazú, sumándose así a la cadena de rechazo a esta iniciativa que proviene de los gremios económicos. Se aclara nuevamente que de ninguna manera se cuestiona la legitimidad de presentar propuestas al presidente Iván Duque, pero lo que se quiere destacar es el entramado con que se presiona al Gobierno desde diferentes flancos, lo cual pone en clara desventaja a millones de ciudadanos que jamás serán escuchados; no obstante, son sus derechos los que están en entredicho.

3.4. Activismo gremial judicial

Los gremios también participan activamente en la defensa de los derechos de sus afiliados y en los procesos que se adelantan ante las altas cortes, ya sea interponiendo recursos o demandas en las audiencias públicas o como coadyuvantes en los procesos relacionados con el sector de minas y petróleo.

Sus posturas reflejan una enorme coincidencia con las expuestas por las entidades públicas de los sectores mencionados (Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería [ANM] y Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH]) y con la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado (ADJE). Además, sus intervenciones se orientan especialmente a rechazar las decisiones que emanan del ejercicio del derecho a la participación ciudadana establecido en la Constitución Política.

En el escrito enviado a la Corte Constitucional a propósito de la tutela de la compañía Mansarovar Energy Colombia Ltd., que dio origen a la Sentencia SU-095 de 2018, la ANM advierte que la consulta popular realizada en el municipio de Cumaral (Meta) afecta considerablemente el desarrollo económico nacional, por cuanto pone en riesgo el beneficio de las regalías producto de la extracción de los RNNR que reciben los entes territoriales y el Estado. En esta apreciación coinciden todos los demandantes y coadyuvantes; pero no se dice nada sobre los derechos de los ciudadanos a un ambiente sano, a la seguridad alimentaria, al agua, etc.

Los argumentos económicos de los grupos fácticos se exponen y privilegian sobre cualquier derecho fundamental o colectivo en una evidente asimetría con las capacidades económicas, técnicas y científicas de las comunidades para defender sus derechos en estrados judiciales. Llama también la atención el empaque mediático del Portafolio de Exigencias Corporativas, libre de manchas y siempre pensando en el bien del país. ¿Quién, por ejemplo, estaría en contra de aliviar la carga tributaria de las empresas para que generen más riqueza y empleo? Nadie. Pero ¿alguien se ha preguntado a quién o quiénes benefician directamente esas exigencias corporativas? A las grandes empresas o grupos fácticos que operan a través de este entramado que claramente vincula a los poderes económicos y políticos.

4. PORTAFOLIO DE EXIGENCIAS CORPORATIVAS

La reseña hecha en la sección anterior sobre los pronunciamientos de los gremios, centros de pensamiento y expertos permitió conformar lo que llamamos el Portafolio de Exigencias Corporativas. El siguiente ejercicio identifica las propuestas que los grupos fácticos colocan en la agenda nacional y que luego, mediante los mecanismos de presión/incidencia/captura del Estado, logran en la mayoría de los casos convertir en reformas constitucionales, leyes, decretos, resoluciones, etc.

La pregunta que surge es ¿cómo se demuestra la captura al Estado y si su estrategia de presión/incidencia/captura logra realmente transformar el Portafolio de Exigencias Corporativas en normas de política pública? La captura del Estado a través de la puerta giratoria es evidente y no requiere pruebas adicionales, pero otras prácticas, como el *lobby* y la corrupción, no dejan pruebas fáciles de detectar y recaudar. Es difícil demostrar la efectividad del *lobby* o cabildeo a la hora de cooptar a un funcionario público para modificar una norma, adicionar un artículo o parágrafo a una ley o a un decreto, o incidir en las sentencias de las altas cortes, etc.

El mecanismo aquí propuesto para demostrar la captura empresarial no está tanto en los medios utilizados, sino en los resultados, es decir, en el seguimiento en el tiempo al Portafolio de Exigencias Corporativas para luego determinar su destino final en las leyes o los decretos expedidos por los gobiernos. Empecemos por definir los elementos que conforman el portafolio:

1. **Derechos y derechos fundamentales.** Exigencias para que se limiten o reglamenten los derechos a la protesta, las consultas populares, las consultas previas, los acuerdos municipales; el derecho al trabajo mediante la flexibilización de los esquemas de tercerización laboral y ajustes al derecho a la propiedad mediante mecanismos expeditos para la expropiación por vía administrativa.
2. **Obligaciones ambientales.** Exigencias para que se reglamente la licencia ambiental recortando requisitos y tiempos de respuesta por parte de la autoridad ambiental; mantener la negativa al licenciamiento ambiental en la fase de exploración minera; proactividad empresarial versus principio de precaución e inclusión de los permisos relacionados con el uso y disposición de aguas en las licencias ambientales.
3. **Obligaciones tributarias.** Exigencias para reducir los impuestos corporativos, la deducción de los impuestos territoriales, como lo es el impuesto de industria y comercio (ICA), y las regalías del impuesto de renta; eliminación del gravamen a los movimientos financieros (4 x 1000), devolución del IVA por la compra de activos fijos reales y reducción del canon minero.
4. **Exigencias territoriales.** Requerimientos relacionados con los procedimientos para reformar los esquemas de ordenamiento territorial (EOT); definir los estudios técnicos para los POT y habilitar los POT con enfoque minero; eliminar la multiplicidad de los impuestos territoriales y los impuestos territoriales obsoletos; reducir los trámites para la distribución de las regalías y avanzar en una ley de coordinación y concurrencia entre el Estado central y entes territoriales para viabilizar proyectos petroleros y mineros.
5. **Sustitución del Estado.** Programas para que las empresas puedan invertir parte de sus impuestos y regalías en los territorios, programas de RSE y financiamiento para la actualización de los POT.
6. **Seguridad jurídica.** Rechazo al Acuerdo de Escazú; respeto a los derechos adquiridos; elevar a rango constitucional el marco de estabilidad jurídica a las inversiones; y definir los beneficios de los contratos de estabilidad jurídica.

Determinados los componentes del Portafolio de Exigencias Corporativas, el siguiente paso es verificar cuáles de estas propuestas tuvieron trámite ante el Gobierno nacional.

4.1. Del Portafolio de Exigencias Corporativas a normas legales

Impulsar la extracción acelerada de los RNNR llevó a los últimos gobiernos a crear una serie de instrumentos de política pública que contribuyeron a ese propósito. En esta sección veremos cuál fue el curso que tomaron las exigencias corporativas y si se concretaron en nuevas normas estatales.

Antes de continuar debe señalarse que los sectores extractivista, de infraestructura vial y eléctrico gozan de un beneficio desmesurado y abusivo que no tiene ningún otro sector de la economía y que les da una “licencia para lo que quieran”. Se trata de que estos sectores fueron declarados primero de utilidad pública e interés nacional y luego, mediante el documento CONPES 3762 del 2013, algunos proyectos extractivistas se elevaron al rango de PINE por su importancia estratégica y aporte a la economía (DNP, 2013).

4.1.1. Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos

La declaratoria de un proyecto como de interés nacional y estratégico es una selección calificada de los llamados proyectos de utilidad pública e interés social que obtienen el privilegio del Estado para reacomodar las normas y los trámites, lo cual facilita su viabilidad y avance sin mayores contratiempos.

La figura de utilidad pública fue reconocida en el Decreto-Ley 1056 de 1953 (Código de Petróleos) para el sector de hidrocarburos y en la Ley 20 de 1969 para el sector de minas cuando, debe aclararse, el modelo de desarrollo se orientaba a la sustitución de importaciones y no a la extracción irracional de los RNNR. Explica el Ministerio de Minas y Energía (2016) que el sector de minas y petróleo es de utilidad pública en:

Reconocimiento de la importancia de los recursos naturales no renovables, cuya explotación es vital para el interés general, en aras de satisfacer los requerimientos de las demandas interna y externa, que se ajusten a principios y normas de explotación racional y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y de fortalecimiento económico y social del país.

El artículo 58 de la Constitución Política de 1991, que garantiza la propiedad privada, consolidó una de las exigencias básicas del sector: “Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública e interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”. De esa forma la Constitución dio vía libre a la expropiación de predios particulares, mediante sentencia judicial e indemnización previa, cuando los mismos sean requeridos por proyectos de utilidad pública e interés social, como los mineros y petroleros.

El artículo 13 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), en desarrollo del artículo 58 de la Carta Política, fue más allá y declaró de “utilidad pública e interés nacional a la industria minera en todas sus ramas y fases”. La sustentación de motivos del Código de Minas señala que esa declaratoria busca garantizar que el derecho a explotar el subsuelo minero sea posible, aunque el suelo pertenezca a una persona diferente al propietario del proyecto.

En consecuencia, todos los contratos que concede el Estado a particulares para la explotación de minas o hidrocarburos incluyen un privilegio que les permite resolver el acceso predial, desconocer principios superiores en materia ambiental, el derecho a la propiedad y el derecho al ambiente sano, la autonomía territorial en su función de proteger el uso de los suelos y la obligación del Estado de proteger y conservar los recursos naturales, entre ellos las cuencas hídricas y el agua.

Entregar este privilegio a todos los concesionarios mineros y petroleros indiscriminadamente, sin considerar las condiciones específicas de los territorios donde se otorgan títulos para la exploración y explotación de los RNNR, es una expresión más de una política centralista diseñada para favorecer intereses particulares. En efecto, la llamada expropiación por vía administrativa de estos sitios ha sido el mecanismo utilizado para desalojar a propietarios de predios en conflicto con actividades de utilidad pública e interés social. Ejemplo de ello es la población de Tabaco (La Guajira), desplazada por Cerrejón (Business & Human Rights Resource Centre, 2019).

Aunque la Corte Constitucional señaló al respecto (Sentencia C-306 de 2013) que la expropiación debe seguir el debido proceso y que tiene que haber una indemnización para reparar el daño generado, el Estado no ha tomado ninguna medida frente al incumplimiento de las multinacionales mineras que desplazaron a las comunidades y además las abandonaron a su suerte (Pensamiento y Acción Social, 2020).

La autoridad minera destaca como PINE las operaciones de Cerrejón de la compañía CZN; Cerro Matoso de la empresa South32; Gramalote de Gramalote Colombia Limited; Quebradona Nuevo Chaquiro de AGA; La Loma, El Descanso, Rincón Hondo, Similoa y Cerro Largo de Drummond; Calenturitas de Prodeco; La Jagua del CMU; Hatillo y La Francia de CNR; Soto Norte de Minesa; y Buriticá de Continental Gold (EITI Colombia, 2016). Asombra que sobre conceptos que claramente debilitan elementos básicos de la Carta Política se construya la seguridad jurídica de los inversionistas.

Ahora continuamos con el seguimiento de otros componentes del Portafolio de Exigencias Corporativas que fueron aprobados por los gobiernos pese a la enorme polémica que se generó en el país por el desconocimiento de postulados axiales de la Carta Política, porque beneficiaban actividades responsables de la depredación de los ecosistemas y generadoras de graves conflictos sociales.

4.2. Licencia ambiental *express*

Ronald Pantin, gerente general de Pacific Rubiales, dijo en 2013 que “es posible que el crecimiento de la producción de Pacific Rubiales y otras compañías en Colombia se siga viendo afectado por el ritmo en la aprobación de licencias ambientales en el país” (Chacón González, 2013).

El comentario causó gran preocupación en el Gobierno nacional y luego este anunció medidas para agilizar ese proceso que afectaba no solo a los hidrocarburos, sino en general a las empresas de los sectores minero, hidroeléctrico, eléctrico y de infraestructura vial.

Ese mismo año, mediante el documento CONPES 3762, el DNP recomendó una modificación al Decreto 2820 de 2010 que reglamentaba el proceso de licenciamiento ambiental. En el artículo 179 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 el Gobierno de Santos anunció un nuevo procedimiento para la expedición de las licencias ambientales, hecho que se formalizó en el Decreto 2041 de 2014.

El mismo documento CONPES señala que el proceso de licenciamiento en otros países podría durar entre 16 y 24 meses en promedio; sin embargo, con la modificación solicitada por Pacific Rubiales y ampliamente respaldada por las demás petroleras y mineras se redujo el tiempo de respuesta de la autoridad ambiental a 3 meses.

Flexibilizar y reducir los tiempos de la licencia ambiental era una de las aspiraciones que las compañías extractivistas venían trabajando desde 2013 y se hizo realidad en 2014, pese a las voces de alarma de organizaciones sociales, expertos ambientales y comunidades en el sentido de que los estudios de impacto ambiental (EIA) no se pueden considerar un simple trámite para satisfacer el interés privado.

A ello se suman la debilidad de la ANLA y de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en materia de seguimiento y fiscalización, la deliberada asfixia económica a la que fue sometido el Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Territorial en el Gobierno de Uribe Vélez, y otros problemas aún más graves, como permitir que las mismas empresas interesadas elaboren los EIA y que el Estado no cuente con estudios propios para confrontar la información interesada, incompleta y superficial de las compañías extractivistas (ANLA, 2020).

4.3. Consulta popular

La consulta popular es un derecho ciudadano que, al tenerse como obligatorio sus resultados, expresan el poder real de decisión de las comunidades y refleja la eficacia de la democracia como sistema político en Colombia. Sin embargo, este mecanismo, aplicado a asuntos mineros y petroleros, tocó fibras muy sensibles del modelo económico colombiano, razón por la cual el Gobierno, apoyado firmemente por los empresarios del sector minero-energético y sus gremios, salió con rapidez a limitarlo hasta convertirlo en un objeto de forma y de decoración. Las bases de la consulta popular fueron establecidas en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, según el cual:

Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley.

Este artículo agregaba que la responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio. La legitimidad de la consulta popular reside no solo en su carácter constitucional: en cuanto a su contenido y formalidad pasa por diversos filtros y es revisada por tribunales, concejos municipales, alcaldes y la ciudadanía, que es la que finalmente decide.

Sobre esta base se llevaron a cabo las consultas populares en Piedras, Tolima (2013); Tauramena, Casanare (2013); Cajamarca, Tolima (2017); así como muchas otras. La votación en todos los casos fue apabullante: más del 98 % de los ciudadanos dijeron no al desarrollo de actividades de exploración y explotación en sus territorios. Para esa época unos 108 municipios del país habían anunciado consultas populares, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Constitución Política y en las leyes reglamentarias.

Sin embargo, la locomotora minera no se podía detener y los diferentes gobiernos, a través de sus ministerios, agencias (ANH y ANM), empresas públicas (Ecopetrol) y la Oficina para la Defensa Jurídica del Estado, así como empresas privadas, sus gremios, algunas universidades, expertos y la Procuraduría General de la Nación, demandaron o coadyuvieron ante la Corte Constitucional lo que para ellos era una sobrelimitación de las competencias de las entidades territoriales y la ilegalidad de las consultas populares al prohibir actividades extractivistas en sus territorios.

En marzo de 2014 la Corte Constitucional en la Sentencia C-123, al analizar una demanda contra el artículo 37 del Código de Minas, identificó una tensión entre varios principios de la Carta Política: la república unitaria (política minera y petrolera), el subsuelo a cargo del Estado y la autonomía de las entidades territoriales (uso del suelo y organización territorial). Al declarar exequible ese artículo dijo que lo hacía entendiendo que en el proceso de titulación minera las autoridades del orden nacional debían acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, en especial de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades, y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

Se trató de un primer golpe a las consultas populares, puesto que si las autoridades del orden nacional y territorial llegaban a los acuerdos establecidos por la Corte Constitucional para viabilizar o no proyectos

en los municipios, las consultas sobre minas o petróleos no tendrían razón de ser, pese a que algunos magistrados de la Corte de la época, así como algunos tribunales administrativos y el Consejo de Estado, se mantenían en la línea de lo establecido por el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

El Consejo de Estado avaló en agosto de 2014 la consulta popular de Piedras (Tolima) y señaló que esta se orientaba a defender el ambiente desde la perspectiva del interés general frente al particular, y que los ciudadanos estaban decidiendo sobre un asunto de su interés por medio del ejercicio del derecho fundamental y legítimo a la participación. Sin embargo, el Gobierno, empresas de minas y petróleo, gremios y abogados al servicio de estas mantuvieron su preocupación debido a que:

- Las normas que le daban vida a la consulta popular para el caso de proyectos mineros estaban dentro del ordenamiento jurídico.
- Con la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad era posible que no se llegara a acuerdos entre las entidades de la nación y de los territorios, y que por tanto se frustraran proyectos de la locomotora minera.
- No existía unidad institucional en esta materia dado que el Consejo de Estado se apartaba nuevamente de las sentencias de la Corte Constitucional al suspender el artículo 37 del Código de Minas, mediante el Auto del 3 de septiembre de 2014.

En la Sentencia T-445 de 2016 la Corte Constitucional se pronunció en respuesta a una acción de tutela instaurada en contra de la decisión del Tribunal Administrativo de Quindío que declaró inconstitucional una consulta popular en el municipio de Pijao y resolvió “precisar que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”. Esta decisión restauraba el alcance pleno de las consultas populares, con base en normas que mantenían su vigencia y en antecedentes de la jurisprudencia relacionados con la autonomía territorial, la competencia de los concejos municipales para determinar el uso del suelo, la participación ciudadana, el derecho al ambiente sano y normas legales sobre planeación territorial.

La reacción del Gobierno, las empresas y los gremios del sector minero-energético no se hizo esperar. La oportunidad de solicitar la nulidad de la Sentencia T-445 de 2016 llegó con la acción de tutela interpuesta en mayo de 2017 por la compañía Mansarovar Energy Colombia Ltd. contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, que había dado luz verde a la consulta popular en Cumaral.

Nuevos aires se respiraban en la Corte Constitucional con el ingreso de Alejandro Linares Cantillo, exvicepresidente jurídico de Ecopetrol; Diana Fajardo Rivera, quien trabajó en la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; y Cristina Pardo Schlesinger, de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, dado que ellos, desde las instituciones señaladas, conocieron los temas tratados y defendieron las posturas extractivistas del Estado.

En la Sentencia SU-095 de 2018 la nueva Corte Constitucional revocó los pronunciamientos de los tribunales administrativos y el Consejo de Estado que legitimaban la consulta popular de Cumaral, y exhortó al Congreso de la República a expedir una ley que definiera uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia entre la nación y los territorios que permitieran a la mayor brevedad llegar a acuerdos sobre la viabilidad de los proyectos de minas y petróleo. Se trató de una acción regresiva en materia de derechos que dejó sin alas la eficacia de las consultas populares y de paso dejó en el aire la Ley 136 de 1994, la cual soportaba el andamiaje de uno de los mecanismos más importantes de participación ciudadana desde que se aprobó la Constitución Política de 1991.

“Desde Dejusticia consideramos que la Corte Constitucional desconoció, en su fallo más reciente, su propio precedente”, dijo esta organización no gubernamental (Dejusticia, 2018). También expresó que “en 2016, con otra sentencia (T-445), la Corte había respaldado las consultas populares como mecanismos válidos para que las comunidades se pronuncien sobre la presencia de actividades mineras y petroleras en sus territorios”. Agregó que la nulidad era un retroceso en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y un desconocimiento en el camino de la precisión de las competencias de las entidades territoriales en materia minera, iniciando en la Sentencia C-123 de 2014 (Dejusticia, 2018).

En suma, uno de los mecanismos de participación ciudadana más importantes y democráticos, como lo es la consulta popular, se vació de contenido gracias a la acción coordinada del Estado, las empresas y una Corte que modificó sus precedentes para evitar que la acción ciudadana frustrara los avances de la locomotora minera.

Una revisión de los comentarios del Gobierno, los representantes de las empresas de minas y petróleo, sus gremios y expertos defensores del sector muestra la sincronía de sus argumentos en torno a la defensa de la seguridad jurídica, los derechos legítimos de los inversionistas, los riesgos por demandas de las empresas afectadas en sus expectativas y las graves consecuencias que tendría el país si se frenara la locomotora minera en los aspectos fiscales, de generación de empleo y de abastecimiento de minerales y combustibles para la economía.

Diezmadas las consultas populares, las comunidades quedaron completamente expuestas a las decisiones de las autoridades del Gobierno nacional en un sector que se identifica por el carácter antidemocrático de la asignación de títulos y derechos sobre el territorio, y el déficit de participación ciudadana en decisiones sobre proyectos que pueden afectar los planes de vida de las personas.

Pero quedaba otro obstáculo en el camino: la exhortación de la Corte Constitucional al Congreso de la República para expedir una ley que reglamentara el procedimiento de coordinación y concurrencia entre el Estado central y las entidades territoriales; el tiempo no daba espera para las empresas mineras ansiosas de extraer y exportar la riqueza natural de los colombianos.

La ANM, ignorando el mandato de la Sentencia SU-095 de 2018 y sin esperar a que el Congreso de la República expidiera la ley de marras, creó el Programa de Relacionamiento con el Territorio: “Es la estrategia de la ANM que orienta, facilita y construye la llegada al territorio como uno de los pilares destacados en el proceso de titulación minero, con miras a lograr la articulación nación-territorio, minería y comunidad”⁵.

Se trata de viabilizar directamente con los alcaldes de los municipios las propuestas de contratos de concesión y llegar a acuerdos sobre la base del potencial minero y las áreas susceptibles de la actividad minera, con el fin de que la ANM pueda “promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros” del país.

De esas reuniones con alcaldes surgen las llamadas actas de coordinación y concurrencia, y luego se convocan sin mayor publicidad las audiencias con terceros. Comunidades de los departamentos de Boyacá, Tolima y Cundinamarca empezaron en junio de 2021 a bloquear estas audiencias, puesto que la participación no es más que una formalidad frente a los acuerdos suscritos por sus alcaldes; veladamente se trata de una imposición del centralismo extractivista.

“Nosotros no llegamos a imponer nada... [pero] la audiencia pública no es un espacio en donde de pronto la comunidad me pueda vetar el ejercicio de la minería”, dijo Ana María González, vicepresidenta

5 Respuesta de la ANM a un derecho de petición de Viviana Tacha Gutiérrez sobre la titulación minera en el país y la política minera de la ANM. Bogotá, D. C., 12/4/2021. Radicado 20211200278141.

de Contratación y Titulación de la ANM (Entre Ojos, 2021). La ANM no impone nada; no obstante, la comunidad tiene que aceptar sus decisiones y no puede vetar, lo cual constituye una sesgada muestra de la democracia extractivista.

Como si esto fuera poco, debemos recordar que el Gobierno también buscó neutralizar las consultas populares por la vía de la asfixia económica y que actualmente la Procuraduría General de la Nación adelanta procesos disciplinarios contra alcaldes y concejales que promovieron las consultas populares en sus municipios.

4.3.1. Asfixia económica a la consulta popular

El Acto Legislativo 03 de 2011 (Congreso de la República, 2011) fijó los principios de la sostenibilidad fiscal y aprobó que, una vez proferida una sentencia de las altas cortes, el procurador general o cualquiera de los ministros podrán solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal, cuyo trámite será obligatorio para verificar las consecuencias de la sentencia sobre las finanzas públicas. En caso de impactos se podrá modular, modificar o diferir los efectos de la sentencia.

El impacto regresivo de esta modificación al artículo 334 de la Constitución Política recae sobre los derechos de los ciudadanos, cuya solicitud de protección llega hasta las altas cortes y sus fallos se pueden desconocer por limitaciones económicas; no obstante, en uno de sus párrafos advierte que el Estado no podrá restringir o menoscabar la protección efectiva de los derechos.

Las consultas populares fueron unas de las primeras víctimas de esta nueva norma luego de que Mauricio Cárdenas, exministro de Hacienda, señaló que su financiación corría por cuenta de los municipios sin advertir sobre la precariedad de recursos en la mayoría de las entidades territoriales (Portafolio, 2017).

4.4. Consulta previa

La consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas que se encuentra regulado por el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ratificado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991, la cual contó con una amplia jurisprudencia garantista de las altas cortes. No obstante, la consulta previa es percibida por las comunidades indígenas como letra muerta a la hora de buscar el reconocimiento de sus derechos fundamentales, mientras que para los gobiernos extractivistas y empresas de minas y petróleo con proyectos en zonas donde existe presencia de estas comunidades es un estorbo.

Es evidente la creciente tensión entre un derecho étnico fundamental contenido en la Constitución Política (artículos 2, 7, 40 y 330) y las obligaciones del Estado en cuanto al modelo económico, la libre empresa y la seguridad jurídica de los empresarios, quienes constantemente reclaman una reforma a la consulta previa (Pérez-Valbuena *et al.*, 2017).

Bruce Mac Master, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a propósito de las consultas previas que deberían llevarse a cabo en la Sierra Nevada de Santa Marta, expresó en un artículo periodístico de *Portafolio* (2019):

La inseguridad jurídica en las actividades que pudieran hacerse en el territorio de la Línea Negra por falta de reglas claras desincentivaría a los agentes económicos que desearan invertir, por los sobrecostos y demoras en la ejecución y entrega de las obras. Así mismo, por la incertidumbre en la realización de los proyectos. Por ello, la ANDI hace un llamado al Gobierno y al Congreso para que regulen integralmente la materia.

Los gremios encuentran que las consultas previas demoran los procesos de licenciamiento ambiental y que no existen reglas claras para estas consultas; así, llamaron a los indígenas a crear “escenarios para discutir el modelo de desarrollo a implementar en el polígono y a planear estratégicamente la utilización y conservación de los recursos naturales presentes en él (polígono de la llamada Línea Negra)” (Portafolio, 2019).

El Gobierno sostenía desde el documento CONPES 3762 de 2013 que la consulta previa era un cuello de botella al desarrollo económico del país y llevaba varios años tratando de modificar el procedimiento de este mecanismo de consulta a comunidades étnicas. En el sentir de las comunidades indígenas, el Gobierno, las empresas extractivistas y sus gremios buscaban desconocer normas internacionales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como convertir la consulta previa en un simple trámite, en una formalidad que les permita viabilizar los proyectos a la mayor brevedad de tiempo, pero que de ninguna forma es para ellas garantía de sus derechos.

La posibilidad de una consulta previa, libre, informada y consensuada pierde terreno frente al abuso reglamentario del Gobierno en su tarea de impulsar sin obstáculos proyectos privados de los sectores de infraestructura, minas y petróleo, entre otros. En septiembre de 2020 el Gobierno de Duque expidió la *Directiva Presidencial 08 - Guía para la realización de la consulta previa* y luego hizo público para comentarios el proyecto de decreto que establece el *Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa* sin que estos hubiesen sido consultados y concertados con las comunidades indígenas. La Comisión Nacional de Territorios Indígenas (2020) solicitó al presidente Duque revocar la *Directiva Presidencial 08* por clara vulneración de la Constitución, la ley y las sentencias T-880 de 2006 y SU-123 de 2018 de la Corte Constitucional.

En todo este irregular proceso reglamentario (llevado a cabo en plena pandemia) quedó clara la cesión de las competencias del Estado a las empresas del sector. Ahora, la decisión de realizar una consulta previa no depende de la existencia certificada de comunidades étnicas en las áreas concedidas a empresas mineras y petroleras, sino de la afectación directa que pueda tener el proyecto sobre las comunidades asentadas en el área de influencia. Y son las mismas empresas las que determinan si hay o no afectación directa.

Los pueblos intentan en este proceso (de reforma a la consulta previa) salvar lo poquito que queda de este derecho fundamental, después de varias directivas y decretos que anteponen en afán del Gobierno y las empresas por saquear los territorios a la necesidad de respetar de manera efectiva los derechos de culturas milenarias. (Orduz, 2021)

Se observa con nitidez el carácter regresivo de las normas que garantizan los derechos fundamentales en favor del sector empresarial y sus proyectos económicos.

4.5. Acuerdos municipales

Reglamentados por la Ley 136 de 1994, los acuerdos municipales son instancias de representación y participación ciudadana a través de las cuales los alcaldes, concejales, personeros, entre otros, pero también grupos de ciudadanos, presentan proyectos ante los concejos para que sean debatidos y, si es el caso, elevados a rango de acuerdo municipal. De manera que se trata no solo de una competencia de las autoridades municipales, sino de un mecanismo de participación ciudadana.

En los últimos años se promovieron simultáneamente consultas populares y acuerdos municipales orientados a prohibir el desarrollo de actividades extractivistas en los territorios de los promotores. Como se dijo, la Corte Constitucional limitó el alcance de las consultas populares y, aunque se mantiene la esencia de los acuerdos municipales, estos han sido objeto de demandas que buscan sanciones disciplinarias contra los alcaldes y concejales que los impulsaron y suscribieron.

Uno de los casos más destacados en los últimos años lo representa el Acuerdo Municipal 010 de 2018 de Jericó (Antioquia), que ordenó la suspensión de actividades de la multinacional AngloGold Ashanti (AGA) en su proyecto Quebradona. La minera no acató el acuerdo y prosiguió operaciones. La ANM, la Secretaría de Minas de Antioquia, la ACM y la AGA demandaron el acuerdo municipal ante el Tribunal Administrativo de Antioquia y lograron que se suspendiera apoyados en la Sentencia SU-095 de la Corte Constitucional, en la cual se estableció que los municipios no tenían facultades para prohibir el extractivismo.

La suspensión del acuerdo fue apelada por el municipio de Jericó ante el Consejo de Estado (sin respuesta hasta el momento); en el entretanto el Gobierno, los gremios y las empresas interesadas exigieron a la Procuraduría adelantar medidas disciplinarias contra el alcalde y los concejales que apoyaron el acuerdo (sin ningún avance al momento). El acuerdo municipal se apoya en el artículo 313-9 (vigente) de la Constitución Política, según el cual es facultad de los concejos municipales “dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”. De manera que, incluso obrando en el marco de la Constitución de 1991, los actores que promueven el extractivismo no actúan en contra del acuerdo municipal como tal, sino de las autoridades locales que lo promovieron.

La consecuencia de la demanda ante la Procuraduría es que después del acuerdo de Jericó no se presentaron más propuestas de acuerdos municipales por temor a las sanciones del órgano de control. Los objetivos de este entramado fueron debilitar un mecanismo de participación ciudadana y vulnerar uno de los postulados básicos de la autonomía territorial.

4.6. Beneficios económicos para impulsar el extractivismo

Atender las exigencias corporativas del extractivismo llevó a la construcción de un estatuto tributario que desconoce los principios universales y constitucionales de la tributación. La equidad, eficiencia, legalidad y progresividad prácticamente desaparecieron debido a los numerosos beneficios tributarios que en cada reforma tributaria se van agregando a la ley.

La tendencia de las reformas tributarias de las últimas 2 décadas se orienta a reducir la carga tributaria de las empresas y dejar sobre los hombros de las personas naturales la responsabilidad de asumir el funcionamiento del aparato estatal, la inversión pública y el servicio de la deuda. El cúmulo de deducciones, exenciones y descuentos tributarios reducen ostensiblemente las tasas efectivas de tributación de las empresas, siendo las más grandes, nacionales y multinacionales, las que obtienen el mayor beneficio (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, 2020).

Tabla 1.1. Regalías, impuesto de renta y beneficios tributarios del sector minas y petróleo

Año	Regalías			Impuesto de renta			Beneficios tributarios + Ingresos no constitutivos de renta (INCR)		
	Petróleo	Minas	Total	Petróleo	Minas	Total	Petróleo	Minas	Total
2017	4,79	1,96	6,75	3,78	1,74	5,53	2,5	2,36	4,86
2018	6,51	2,55	9,06	7,37	1,89	9,26	4,3	1,29	5,59
2019	6,37	2,28	8,65	5,85	1,08	6,94	4,6	0,46	5,06

*Cifras en billones de pesos corrientes. Cálculos propios a partir de las estadísticas oficiales.

Fuente: DIAN (2020).

Las dos obligaciones legales y contractuales más importantes de las empresas de minas y petróleo son el pago del impuesto de renta y las regalías. De la tabla 1.1 se pueden concluir varias cosas:

1. El pago de regalías es especialmente bajo en el sector de minas, el cual está dominado por multinacionales, gracias a que las tarifas de las regalías para el sector minero son bajas y no se revisan desde que se establecieron en la Ley 141 de 1994⁶.
2. El monto de las regalías es importante en el sector de hidrocarburos, pero debe señalarse que Ecopetrol es el responsable del 80 % de la actividad de este sector. El aporte del sector privado no es significativo.
3. La mayor parte del recaudo por impuesto de renta proviene del sector de hidrocarburos, pero nuevamente Ecopetrol es el mayor aportante. El aporte tributario del sector de minas representó apenas el 2,66 % del total de las personas jurídicas, mientras que el aporte petrolero fue el 14,33 % en el 2020; sin embargo, en su mayoría corresponde a Ecopetrol.
4. El recaudo de impuestos del sector de minas y petróleo en los 3 años de estudio ascendió a COP 21,7 billones, pero el Estado dejó de recaudar por beneficios tributarios COP 15,5 billones en el mismo periodo.
5. La tasa efectiva de tributación del sector de minas y petróleos fue apenas del 5,20 % frente a la tasa nominal del 32 % en 2020. Esto es consecuencia de los grandes beneficios que el Gobierno otorga para garantizar la inversión en el sector y una muy favorable rentabilidad a las empresas que operan en el país.

El mapa de beneficios para las empresas del sector de minas y petróleo se completa con la autorización para deducir las regalías del impuesto de renta (Rudas, 2021). Si bien esto se hace para no pagar impuesto sobre las regalías que son del Estado, permite reducir la base gravable para el cálculo de esta obligación impositiva y minimizar los pagos al fisco nacional.

Otro beneficio tiene que ver con la reducción de las tarifas de las regalías que tiene la explotación de oro y carbón en los Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP), en franca contradicción con las sentencias de la altas cortes en esta materia (Pardo, 2019).

Los contratos de estabilidad jurídica, las zonas francas, las deducciones por compra de activos fijos, del IVA y aranceles por la importación de bienes de capital, de aportes de las fundaciones, a las campañas políticas, de los intereses por créditos obtenidos y de todos los impuestos a cargo (excepto el de renta) y el sistema de amortización, así como el desmonte a 0 del impuesto por remesa de utilidades, entre otros, crean un verdadero marco de privilegios a empresas nacionales y extranjeras.

Varias de las propuestas contenidas en el Portafolio de Exigencias Corporativas tomaron forma de ley en la última reforma tributaria (Ley de Financiamiento 2018), entre ellas la tarifa del impuesto de renta fue reducida de 33 % en 2019 a 30 % en 2021. No se eliminaron impuestos territoriales, pero se aprobó que pueden ser deducidos del impuesto de renta; se ajustó el programa Obras por Impuestos y se reglamentó el programa Obras por Regalías mediante el Decreto 098 de 2020.

Asimismo, el Consejo de Estado expidió en febrero de 2020 una sentencia de única instancia (Consejo de Estado, 2020) con la que puso fin a la discusión y habilitó la legalidad de deducir las regalías del impuesto

6 La Ley 141 de 1994 fue modificada por la Ley 756 de 2002, pero las tarifas de las regalías para el sector minero no se cambiaron.

de renta de las compañías mineras y petroleras. También se aprobaron las deducciones del gravamen a las transacciones financieras (4 x 1000), el 100 % del ICA y todos los demás impuestos territoriales a partir de 2018, deducir el IVA del impuesto de renta por adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos, y se ampliaron los beneficios en los contratos de estabilidad tributaria para megainversiones.

Por otra parte, las reivindicaciones de sectores sociales no han trascendido, ni siquiera después de las enormes movilizaciones de 2019 (González, 2019). Resulta inexplicable que la política pública se oriente a beneficiar empresas nacionales y multinacionales que no generan valor agregado (los bienes primarios se exportan como se obtienen del subsuelo), tienen bajo peso en el PIB, que afecta el desarrollo de la industria y la agricultura, dan una baja generación de empleo y no han contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de sus áreas de influencia.

Los beneficios tributarios profundizan la crisis fiscal del país y dejan en manos de estas compañías billonarios recursos que bien podría el Estado utilizar en programas sociales que ayuden a reducir la pobreza de millones de familias y los elevados niveles de inequidad (Álvarez, 2018).

Las recurrentes reformas tributarias y su ineficacia para lograr una reducción del déficit fiscal estructural e inducir equidad social llevaron a un grupo de personas encabezadas por la organización Dejusticia a demandar ante la Corte Constitucional el Estatuto Tributario en su integridad y solicitar que se declare inexecutable por desconocimiento de los principios de progresividad, eficiencia y equidad (Dejusticia, 2020).

4.7. El curso de los otros temas del Portafolio de Exigencias Corporativas

En la sección anterior se expusieron las acciones del Estado que viabilizaron las exigencias corporativas en los temas relacionados con los derechos ciudadanos, como la consulta popular, la consulta previa, los acuerdos municipales, y un amplio repertorio de beneficios sobre las regalías y los impuestos que las empresas del sector pagan al fisco nacional.

Ahora vamos a mirar brevemente qué pasó con los otros temas que conforman el Portafolio de Exigencias Corporativas:

- **Control de las protestas ciudadanas.** El Gobierno nacional expidió la Resolución 1139 de 2020, que establece el protocolo para garantizar el derecho a las manifestaciones públicas (Ministerio del Interior, s. f.).
- **Flexibilización laboral.** El Gobierno nacional expidió el Decreto 1174 de 2020, que creó un piso de protección social de los trabajadores, pero abrió las puertas para la contratación laboral por horas o días (Cely, 2020).
- **Expropiación de predios por vía administrativa.** Mediante la Ley 1742 de 2014, el Gobierno expidió normas de procedimiento para proyectos de infraestructura y demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión.
- **Esquemas de ordenamiento territorial.** Las normas orgánicas y el procedimiento para la actualización de los EOT se rigen por la Ley 1454 de 2011, que no ha sido modificada a la fecha. La mayoría de los municipios cuentan con EOT desactualizados y muchos de ellos se encuentran hoy en ese proceso. El problema son las presiones que ejercen actores interesados para que en los EOT no cierren las puertas a las actividades extractivistas, entre ellos, la ANH, la ANM y las mismas

empresas del sector. Los acuerdos de la ANM con los municipios concertados garantizan que la variable minera será considerada en el EOT (ANM, 2020).

- **Reducción de los trámites para la distribución de las regalías a los territorios.** El Gobierno nacional expidió la Ley 2056 de 2020, por medio de la cual se aprobó el presupuesto del Sistema General de Regalías y se modificaron los porcentajes de distribución. Tal como habían requerido, entre otros, las autoridades territoriales y las empresas extractivistas, el Gobierno eliminó la mayor parte de los Organismos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), elevó la asignación de recursos para los municipios productores, dejó con voz, pero sin voto a las comunidades indígenas y centralizó el poder de decisión final en cabeza del DNP⁷.
- **Ley de coordinación y concurrencia para el trámite de los proyectos de minas e hidrocarburos.** Luego de varios años de desacato por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo a una exhortación de la Corte Constitucional, avanza un proyecto de ley en el Congreso que busca mantener el control del Gobierno central en esta materia. En las audiencias convocadas para escuchar opiniones no han faltado los lobistas, especialmente vinculados al sector de la gran minería.
- **Ajustes a los programas Obras por Impuestos y Obras por Regalías.** En el Decreto 098 de 2020, que reglamenta el programa Obras por Regalías de la Ley 1942 de 2018, el Gobierno hizo ajustes para facilitar y precisar la inversión que las empresas de minas y petróleo pueden hacer en las entidades territoriales con las regalías. Además, mediante el Decreto 1147 de 2020 decidió ampliar y darles mayor flexibilidad a los empresarios que opten por el programa Obras por Impuestos.

Sin ir muy lejos, solo observando lo ocurrido en los 2 últimos años está claro que el Portafolio de Exigencias Corporativas tiene trámite y gradualmente va tomando vida jurídica a través de las leyes, los decretos y las resoluciones del Gobierno nacional.

7 También asignó recursos para la paz, el ambiente, la educación, la ciencia y la tecnología.

5. OTROS RASGOS DEL ESTADO QUE CONTRIBUYEN A LA PROFUNDIZACIÓN DEL EXTRACTIVISMO EN COLOMBIA

5.1. Descentralización y autonomía territorial

En contra de la descentralización y la autonomía territorial que establece la Constitución Política, la tradición política administrativa colombiana tiene un fuerte sesgo hacia la concentración de los poderes en el Gobierno nacional. Y la concentración abre el camino para que se abuse de ese poder, para tomar decisiones de política pública en contravía del interés general, de los derechos fundamentales y de la autonomía territorial.

Las grandes decisiones se toman en Bogotá privilegiando, como en el caso que nos ocupa, al sector extractivista e ignorando las voces de los territorios y comunidades, así como sus opiniones, su forma de ver el mundo, sus planes de vida, sus culturas y sus tradiciones. Uno de los mejores ejemplos es el itinerario oficial del artículo 37 del Código de Minas, “Prohibido prohibir”, que ya se mencionó. El Congreso no ha procedido a cumplir con la exhortación de la Corte Constitucional para expedir una ley que permita al Gobierno nacional y a las entidades territoriales llegar a acuerdos sobre minería e hidrocarburos, utilizando para ello los principios de coordinación y concurrencia.

Ese desacato fue aprovechado por la ANM para expedir el Decreto 2691 del 23 de diciembre de 2014, conocido como el decreto navideño, en el que interpretó a su manera el deber de llegar a un acuerdo con las entidades territoriales para el desarrollo de proyectos extractivistas en sus jurisdicciones. Tal decreto, publicado para comentarios a finales de diciembre cuando el país estaba en medio de la celebración navideña, fue derogado el 25 de junio de 2015 por el Consejo de Estado. Sin embargo, la ANM continuó suscribiendo acuerdos y a finales de 2019 ya tenía 240 acuerdos con alcaldes que facilitaban la ejecución de proyectos mineros, firmados en medio del mayor secretismo, con nula participación social y aportes económicos (regalías) para las administraciones firmantes (ANM, 2020).

Ejemplos de centralismo y abuso de poder son algunos de los decretos leyes expedidos por el Gobierno en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el presidente Iván Duque para atender la COVID-19 (Presidencia de la República, 2020). Algunos de estos decretos no atendían la pandemia, sino que se orientaban a introducir reformas en los ámbitos laborales, pensionales y tributarios, y a la postre fueron retirados del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional.

Se trataba entonces de introducir cambios que beneficiaban a las empresas y a los grupos económicos en materia pensional y laboral con el argumento de beneficiar a miles de familias sin ingresos ni empleo, aprovechando la antidemocrática concentración del poder en torno al Ejecutivo, como lo advirtieron varias organizaciones y columnistas.

Si bien en el diseño institucional colombiano el poder Ejecutivo cuenta con una amplísima capacidad de decisión, su poder ha aumentado en forma preocupante en meses recientes. Una de las razones ha sido la creciente cercanía del Gobierno con las mayorías del Congreso. Adicionalmente, el estado de excepción de emergencia económica declarado, que se requería para la atención de la pandemia, lo convirtió en un legislador transitorio. (Transparencia por Colombia, 2020)

En este sentido, la organización Transparencia por Colombia (2020) agregó: “Igualmente se identifica un debilitamiento de las autoridades descentralizadas locales frente al Gobierno central, y se han presentado

acciones cuestionables del Gobierno que afectan las libertades de expresión, participación ciudadana y acceso a información pública”.

Obsérvese cómo aquí nuevamente llegamos al tema central del presente capítulo: la concentración antidemocrática del poder en el Ejecutivo debilita la autoridad y la soberanía de las entidades territoriales, y afecta de paso derechos ciudadanos como los mencionados en el comunicado de Transparencia por Colombia.

La cercanía del presidente Duque con los órganos de control del Estado, la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría, así como su potestad para nombrar los nuevos magistrados de la Corte Constitucional, han sido denunciados como hechos que permiten la concentración del poder en cabeza del Ejecutivo y por lo cual sobreviene una enorme preocupación por el rumbo del país a una “dictadura” caracterizada por la represión a las manifestaciones populares, el exterminio de la oposición y la lógica del enemigo externo (Cadahia, 2019).

5.2. El desacato, las normas huérfanas y la eficiencia de las normas inconstitucionales

Una tradición muy importante en la historia política colombiana es que el Ejecutivo cuente con las mayorías del Congreso o por lo menos que las garantice mediante trueques poco ortodoxos como la repartición de cargos en la diplomacia, los ministerios o las entidades públicas descentralizadas.

Por una parte, con la mayoría, sin importar las objeciones, se garantiza el trámite de las iniciativas del Ejecutivo en el Congreso o de iniciativas legislativas con luz verde del Gobierno; pero por otra parte las decisiones judiciales de las altas cortes se neutralizan por la vía del desacato, como ocurre frecuentemente con sentencias que alteran el curso de la locomotora minera.

Uno de los mejores ejemplos de desacato o negligencia del Ejecutivo tiene que ver con las sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con los conflictos entre la empresa Cerrejón, explotadora de carbón en el departamento de La Guajira, y la comunidad indígena wayuu, que en diversas ocasiones ha tenido que acudir a esta instancia para buscar garantías a sus derechos a la vida, a la salud, al agua, a un ambiente sano, a la seguridad alimentaria y a los derechos humanos.

En los últimos años la Corte ha amparado sus derechos en las sentencias C-704 de 2016 (ampliación de Puerto Bolívar) y SU-698 de 2017, el Auto 419 de 2017 (arroyo Bruno), y las sentencias T-614 de 2019 y T-302 de 2017, en esta última declaró el estado de cosas inconstitucional porque, en su concepto, existe en la zona minera una vulneración generalizada de los derechos fundamentales.

Otro caso tiene que ver con la Sentencia C-366 de 2011, por la cual la Corte Constitucional difirió los efectos de la inexecutable por 2 años de la Ley 1382 de 2010, por medio de la que se pretendía reformar el Código de Minas con la condición de que en ese lapso el Ministerio de Minas y Energía presentara una nueva reforma al código, sin que hasta la fecha hubiese cumplido lo ordenado.

Pero no solo no presentó una nueva reforma al Código de Minas, sino que en los 2 años en que se difirieron los efectos de la inexecutable de la Ley 1382 de 2011 el Ministerio de Minas y Energía prefirió la reforma por la vía de decretos, los cuales dieron origen a numerosas decisiones y se mantienen vigentes, pese a que la ley que los impulsó se hubiese caído posteriormente.

Por otro lado, existen normas que se expiden sabiendo que no pasarán la revisión de la Corte Constitucional, pero que los autores aprovechan, mientras gozan de legalidad, para tomar toda suerte de decisiones. Cuando la norma se cae, las decisiones permanecen vigentes aun sabiendo que esta fue expulsada del ordenamiento jurídico.

Pero no solo se desacatan decisiones judiciales de las altas cortes: los mismos gobiernos capturados cierran los ojos frente a las decisiones de sus ministerios. Ese es el caso de la comunidad de El Hatillo, departamento de Cesar, que debió ser reubicada por razones ambientales y de salud desde 2012, pero la decisión del Ministerio de Ambiente no se ha cumplido por parte de las carboneras Drummond, Prodeco y Colombian Natural Resources hasta la fecha (Pensamiento y Acción Social, 2020).

5.3. Los derechos de los campesinos y el Acuerdo de Escazú

Existen otros elementos del entorno político que evidencian un estado de cosas que favorece a grupos muy poderosos del sector económico y que han ido debilitando los principios democráticos de la sociedad, entre ellos la negativa del Estado a reconocer los derechos de los campesinos y trabajadores rurales del mundo luego de que el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) los avalara en su Comisión Tercera con 33 votos a favor y 11 abstenciones (incluida la de Colombia). El reconocimiento no buscaba otra cosa que tomar medidas para protegerlos y garantizarles mejores condiciones de vida (ONU, 2018).

El Acuerdo de Escazú o Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019), aprobado por 11 países en el continente, no ha contado con la misma suerte en Colombia, donde empresarios y expertos de derecha lo observan como un mecanismo inconveniente. ¿Inconveniente para quién?

El Acuerdo de Escazú fue radicado en el Congreso en julio de 2020 con mensaje de urgencia y, aunque la bancada de oposición lo respaldó al encontrar en él un medio para proteger a los líderes ambientales, la ANDI señaló que “Colombia es un país destacado por su amplia protección al medio ambiente y por contar en su ordenamiento jurídico con disposiciones sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia” (Murcia Huertas y Maldonado Tovar, s. f.). El acuerdo, agrega el gremio, implicaría riesgos y contingencias innecesarias para el Estado en tribunales internacionales de derechos humanos e inestabilidad jurídica afectando las inversiones y el desarrollo económico y social del país.

Germán Vargas Lleras, destacado líder de la derecha colombiana, respaldó la posición de los empresarios, pero fue más allá cuando dijo: “Como toda iniciativa tramposa, el objetivo de Escazú no podía ser otro que el de luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos a un ambiente sano y al desarrollo sostenible” (Vargas Lleras, 2020).

Resulta curiosa la forma como Vargas Lleras califica un proyecto regional respaldado por la CEPAL y el propio presidente Iván Duque, así como la manera en que vincula una supuesta iniciativa tramposa con la defensa de los derechos fundamentales y al ambiente sano. Este es el mejor ejemplo de cómo un “hacedor de opinión” asume en nombre de los empresarios la defensa de la democracia y de sus valores, pero arremete contra la esencia de la democracia, cuya razón de ser son los derechos fundamentales y un Estado que garantice su ejercicio en nombre de todos los ciudadanos.

5.4. Violencia contra los líderes sociales

A la par con el debilitamiento de la democracia y las garantías para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, concomitante con la débil presencia del Estado en algunas regiones del país, avanza una campaña de exterminio físico de líderes sociales y de personas que cuestionan las políticas de un Estado capturado por intereses particulares.

Colombia lidera el *ranking* de los países donde defender la tierra, el ambiente y los derechos fundamentales se convirtió en una actividad de alto riesgo. La organización Global Witness señaló en su último informe que durante 2020 fueron asesinados 65 ambientalistas, en su mayoría mujeres e indígenas (DW, 2021), y más de 480 desde que se suscribió el Acuerdo de Paz (Semana Sostenible, 2020).

La Corte Constitucional ha mencionado en diversas sentencias que la explotación minera y de hidrocarburos genera en sí misma conflictos y violencia en los territorios. También numerosos estudios demuestran cómo la violencia se aceleró en algunos departamentos donde la minería es una actividad predominante (Grisales e Insuasty, 2016). Por su parte, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ, 2020) señala que

El predominio del asesinato como forma de violencia y su extensión en más de la mitad del territorio nacional permite reiterar la generalidad de esta conducta como un mecanismo que busca acallar la labor de defensa de los derechos y la reivindicación de las causas sociales y debilitar e intimidar a las comunidades y organizaciones mediante los crímenes cometidos contra sus líderes y lideresas.

El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) y la CCJ señalan que el asesinato de 167 ciudadanos, de los cuales 32 % eran indígenas, 27 % líderes comunales y 11 % campesinos, entre otros, está asociado a la defensa de sus territorios, desplazados, reclamantes de tierras y defensores de derechos fundamentales de sus comunidades.

Varias organizaciones no gubernamentales (ONG) explican que la violencia contra líderes sociales se redujo desde el inicio del Gobierno de Iván Duque por las dificultades en la implementación del Acuerdo de Paz que firmó el Gobierno de Juan Manuel Santos con las antiguas FARC.

En términos de nuestro análisis, el auge de asesinatos y amenazas de líderes sociales, desplazamientos, delitos sexuales, etc., es extremadamente grave, puesto que no solo a través de la institucionalidad se restringen los derechos, sino que en los territorios se extermina físicamente a quienes defienden esos derechos.

Contrasta la ola de crímenes contra líderes sociales y su desprotección con la seguridad física que ofrece el Estado a las compañías del sector extractivista. La creación de los llamados batallones minero-energéticos que brindan seguridad a las instalaciones de las compañías, mediante convenios confidenciales suscritos con el Ministerio de Defensa (Arco Iris, 2020), aporta seguridad a las empresas del sector, pero también graves problemas relacionados con violación de los derechos humanos en el entorno social (Escobar, 2020).

Una presentación del Ministerio de Defensa señala que de 281.400 militares activos en Colombia 68.255 están dedicados a brindar seguridad física a las instalaciones de empresas del sector, es decir, una cuarta parte del Ejército Nacional se dedica a proteger el extractivismo (Ministerio de Defensa, 2021).

6. EXTRACTIVISMO Y FRACTURAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El modelo económico colombiano facilita e impulsa el desarrollo del extractivismo como motor de la economía, fuente de recursos fiscales y de regalías para las regiones, de divisas internacionales y de empleo, pero el verdadero interés de los gobiernos por aprovechar las rentas fáciles y de las empresas por extraer los RNNR a bajo costo genera graves tensiones y fracturas con el modelo social de la Carta Política.

El modelo social de la Constitución, representado por el Estado social de derecho, blindó los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, los derechos colectivos y del ambiente, y de las comunidades étnicas. Asimismo, la Carta Política definió los fines esenciales del Estado y su vocación garantista de los derechos ciudadanos.

El modelo económico, por su parte, incorporó principios neoliberales que sustentan el sistema capitalista globalizado, como la libertad económica, la defensa del mercado, la propiedad privada, la mínima intervención del Estado, la apertura económica, la abolición de las barreras al intercambio comercial y la libre movilidad de la inversión privada, todos debidamente sustentados sobre la iniciativa individual, el beneficio personal y el deseo de libertad.

6.1. Tensiones entre los modelos social y económico

El historiador Malcolm Deas dijo que al día siguiente de la proclamación de la Carta Política:

Los colombianos se levantaron con guayabo constitucional, pues se trataba del inicio de un periodo del desarrollo republicano en el cual se configuraban dos modelos de desarrollo divergentes. Por un lado, el establecimiento del Estado social de derecho, y por el otro, un proyecto económico representado en la adhesión tardía del país al modelo neoliberal formalizado por el expresidente Virgilio Barco al final de su periodo (1986-1990). (Deas, citado en Murillo, 2005, p. 244)

El choque de los dos modelos es en buena medida responsable de los desajustes que observamos a diario en todas las dimensiones de nuestra sociedad y que, al no haber sido superados por las vías institucionales, derivan en ciclos de violencia estructural. Sin embargo, esta no es la única implicación, puesto que la forma como se han resuelto las tensiones entre los dos modelos no ha sido la más constructiva y equitativa para la sociedad.

El Grupo de Investigación para la Articulación del Derecho Civil y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (GIADESC) de la Universidad Nacional señala que

En la actualidad se evidencia que las políticas neoliberales introducidas en la Carta Política de 1991 resultan perjudiciales para la garantía de los derechos fundamentales que ella misma promulga. Ello se puede corroborar en las precarias condiciones de salud, educación, vivienda y trabajo, aunadas a la informalidad y el desempleo, entre otras graves falencias del modelo. (Castro Ayala y Rodríguez Reyes, 2017)

Al analizar en detalle el Portafolio de Exigencias Corporativas se observa que es evidente el choque entre algunas de estas exigencias y los derechos fundamentales, la autonomía territorial, la preservación ambiental y la sostenibilidad fiscal de la nación. Cuando un Estado capturado por poderes fácticos asociados al extractivismo resuelve este choque por la vía de privilegiar los intereses de las empresas de minas y petróleo, genera evidentes fracturas al Estado social de derecho y por esa vía deslegitima la democracia y degrada los derechos ciudadanos.

El núcleo del problema reside en el choque entre principios del modelo económico, como la libre iniciativa, la libertad de empresa y la autonomía empresarial, con principios básicos del modelo social, como los derechos a la participación ciudadana, al ambiente sano, a la soberanía alimentaria, al acceso a la propiedad y a la tierra, entre otros.

Este choque es evidente cuando se ven, por ejemplo, la férrea defensa de la política de minas e hidrocarburos del Gobierno, ampliamente respaldada por el sector privado, y el rechazo social a proyectos de gran minería o a la explotación de crudos no convencionales mediante la técnica del *fracking* por parte organizaciones sociales y ciudadanos que defienden la preservación ambiental y su derecho a la participación.

El Estado privilegia el modelo económico sobre el social en franco desgaste del Estado social de derecho, de la democracia y de los derechos de los ciudadanos, ahondado en la deslegitimación de la institucionalidad y favoreciendo la constitucionalización del derecho privado, es decir, la incorporación de los derechos corporativos en el más alto rango de la jerarquía jurídica del país.

7. CONCLUSIONES

1. La determinación del Estado colombiano, fuertemente influenciado por el Consenso de Washington y organismos multilaterales, se inclinó por el desarrollo económico del extractivismo como un medio de obtener rentas fáciles y abundantes en periodos de altos precios de los bienes primarios, que se extraen y exportan sin mayores consideraciones ambientales y sociales.
2. El Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) expidió un Código de Minas que favoreció la explotación minera a partir de grandes compañías nacionales y extranjeras. Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) consolidó la institucionalidad y la arquitectura jurídica para dar las máximas garantías de seguridad y rentabilidad de las empresas, y los 2 últimos gobiernos ahondaron en un modelo funcional a las empresas del sector, pero que debilita la democracia y envilece los derechos de 50,3 millones de ciudadanos.
3. El terreno ganado por el extractivismo no habría llegado a estos límites si no fuera por la presencia de poderosos grupos fácticos que capturaron al Estado mediante diversos mecanismos como la puerta giratoria, el *lobby* y la cooptación territorial, así como la presión gremial, el activismo judicial de los gremios, las declaraciones de los centros de pensamiento y una avalancha publicitaria a través de medios de comunicación masiva.
4. Una revisión de los temas que conforman el Portafolio de Exigencias Corporativas señala que los poderes fácticos reclaman limitar los derechos a la participación ciudadana y a la autonomía territorial, flexibilizar sus obligaciones ambientales y tributarias, sustituir al Estado mediante programas que les permiten invertir directamente sus impuestos y regalías en los territorios, y rechazar iniciativas internacionales que los obligan a transparentar sus operaciones.
5. El Estado capturado aprobó durante los últimos años leyes, decretos y resoluciones, así como recientes sentencias de la Corte Constitucional, todos orientados a perfeccionar una política pública favorable a los intereses particulares y egoístas del extractivismo.
6. El Estado capturado abandonó sus obligaciones y fines esenciales establecidos en la Carta Política, y se enfocó en la promoción de un modelo de explotación irracional de los RNNR.
7. Grupos fácticos dedicados a la explotación del patrimonio de todos los colombianos capturaron al Estado a través de diversos mecanismos y maximizaron sus rentas, y son responsables de las graves fracturas que se registran en el Estado social de derecho.
8. Las tensiones entre el modelo económico neoliberal establecido en la Carta Política y el modelo social representado por el Estado social de derecho se resuelven en favor de las grandes compañías de minas e hidrocarburos que operan en el país. Esto fractura la democracia, el Estado social de derecho y el ejercicio de los derechos ciudadanos.
9. Estos grupos fácticos, apoyados desde el mismo Estado, y una estrategia coordinada con el entramado extractivista descrito, abanderan una campaña que muestra a la minería y al *fracking* como actividades sostenibles y responsables, y motor de la reactivación económica pospandémica. Así, constituyen el palo en la rueda que con mayor fuerza se opone a una transición amplia, sostenible y democrática como la propuesta al comienzo de este capítulo.
10. Una transición amplia, sostenible y democrática no es posible sin liberar el Estado de sus captores y sin restablecer el Estado social de derecho y los derechos fundamentales en el pacto social más importante de todos los colombianos.
11. Los enormes retos que plantea la transición propuesta obligan a llegar a los máximos consensos sociales que determinen la profundidad, la trascendencia y el alcance de esta. La democracia y vigencia de los derechos fundamentales son requisitos de la transición.

B

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Minería. (2020). *240 municipios concertados*. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/240municipios_mpc.pdf
- Alcaldía de Jericó. (2018). *Acuerdo Municipal 010/2018*. https://jericoantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/jericoantioquia/content/files/000061/3038_acuerdo-no-010-sancionado.pdf
- Álvarez, M. (2018). *¿Por qué preocuparnos por la desigualdad en Colombia?* <https://uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/por-que-preocuparnos-por-la-desigualdad-en-colombia>
- Arco Iris. (2020). *Colombia: militarización al servicio del extractivismo*. <https://www.arcoiris.com.co/2014/05/colombia-militarizacion-al-servicio-del-extractivismo/>
- Argueta, L. (2017). *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte*. https://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2017/01/reconceptualizacion_de_la_violencia_web-final.pdf
- Asociación Ambiente y Sociedad. (2019). *Petroleras detrás de los POT en la Amazonía*. <https://www.ambienteysociedad.org.co/petroleras-detras-de-los-pot-en-la-amazonia/>
- Asociación Colombiana de Minería. (2018). *Desarrollo del sector minero colombiano 2018-2022*. <https://acmineria.com.co/publicaciones-desarrollo-del-sector-minero-colombiano-2018-2022/>
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2020). *La ANLA archiva proyecto de minería en Soto Norte*. <http://www.anla.gov.co/noticias/1151-la-anla-archiva-proyecto-de-mineria-soto-norte>
- Banco Mundial. (1997). *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*. Autor.
- Benítez, K. (2017, octubre 19). Municipios, los encargados de financiar las consultas populares. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/municipios-los-encargados-de-financiar-las-consultas-populares-segun-minhacienda-2560795>

- Bidaurratzaga, E. (2008). Consenso de Washington. En *Diccionario crítico de empresas transnacionales*. <https://omal.info/spip.php?article4820>
- Business & Human Rights Resource Centre. (2019). *Colombia: tras 18 años, la comunidad de Tabaco aún pide justicia por desplazamiento causado por Cerrejón*. <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/colombia-tras-18-años-la-comunidad-de-tabaco-aún-pide-justicia-por-desplazamiento-causado-por-cerrejón/>
- Cadahia, L. (2019, julio 18). Duque y el fascismo neoliberal. *070*. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/duque-y-el-fascismo-neoliberal/>
- Castellani, A. (2018). *Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública*. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/>
- Castro Ayala, J. y Rodríguez Reyes, D. (Eds.). (2017). *Hacia un nuevo derecho privado. Una propuesta en clave constitucional, histórica y comparada*. Universidad Nacional de Colombia.
- Cely, M. (2020, octubre 8). Presidente: por el trabajo decente derogue el 1174. *Agencia de Información Laboral*. <https://ail.ens.org.co/opinion/presidente-por-el-trabajo-decente-derogue-el-1174/>
- CENSAT Agua Viva. (s. f.). *Las preguntas detrás de AngloGold Ashanti*. <https://censat.org/es/noticias/las-preguntas-detras-de-anglogold-ashanti>
- Chacón González, J. (2013). Habría ventanilla “express” para agilizar licencias ambientales. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/habria-ventanilla-express-para-agilizar-licencias-ambientales-article-396787/>
- Comisión Colombiana de Juristas. (2020). *Violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia*. https://coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=384
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Acuerdo de Escazú*. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>
- Comisión Nacional de Territorios Indígenas. (2020). *Gobierno nacional viola el derecho fundamental a la consulta previa y se niega a firmar el decreto para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de los resguardos de origen colonial y/o republicano*. <https://cntindigena.org/gobierno-nacional/>
- Congreso de la República. (2 de junio de 1994). Normas tendientes a la modernización de los municipios [Ley 136 de 1994]. DO 41.377.
- Congreso de la República. (15 de agosto de 2001). Código de Minas [Ley 685 de 2001]. DO 44.545.
- Congreso de la República. (9 de febrero de 2010). [Ley 1382 de 2010]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38863>
- Congreso de la República. (1.º de julio de 2011). Acto Legislativo 3 de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43214>
- Congreso de la República. (26 de diciembre de 2014). [Ley 1742 de 2014]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60353>

- Consejo de Estado. (2020). *Impuesto sobre la renta. Deducciones, impuestos y regalías. Entidades descentralizadas*. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/co/Documents/tax/DocumentsBoletinAsesor/impuestoscorporativos/2020/Julio/Tercerasemana/Consejo%20de%20Estado%20-%20Sentencia%20No%2023338%20de%2026%20de%20febrero%20de%202020.pdf>
- Consejo Gremial Nacional. (2017). *Reactivación económica 2018-2022*. <https://cgn.org.co/documentos-y-proyectos/>
- Contraloría General de la República. (2020). *Continúan siendo altos los riesgos de corrupción por contratación con recursos de regalías*. https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020/-/asset_publisher/9IOzpbPkrRW/content/alerta-la-contraloria-continuan-siendo-altos-los-riesgos-de-corrupcion-por-contratacion-con-recursos-de-regalias?
- Córdova, D. (2018). Regulación del *lobby* en América Latina. Entre la transparencia y la participación. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/regulacion-del-lobby-en-america-latina/>
- Corte Constitucional. (22 de mayo de 2013). [Sentencia C-306 de 2013]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-306-13.htm>
- Corte Constitucional. (25 de mayo de 2016). [Sentencia C-273 de 2016]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164045>
- Corte Constitucional. (19 de agosto de 2016). [Sentencia T-445 de 2016]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>
- Corte Constitucional. (11 de octubre de 2018). [Sentencia SU-095 de 2018]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>
- Dejusticia. (2018). *Solicitamos la anulación de la sentencia que le pone límites a las consultas populares*. <https://www.dejusticia.org/litigation/solicitamos-la-anulacion-de-la-sentencia-que-le-pone-limites-a-las-consultas-populares/>
- Dejusticia. (2020). *El nudo gordiano del Estatuto Tributario*. <https://www.dejusticia.org/column/el-nudo-gordiano-del-estatuto-tributario/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). *Población ocupada según su actividad económica y por cuenta propia*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/poblacion-ocupada-segun-su-actividad-economica-y-por-cuenta-propia>
- Departamento Nacional de Planeación. (1990). *Programa de Modernización de la Economía Colombiana. Documento CONPES 2465*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2465.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos*. <http://www.upme.gov.co/Memorias%20Convocatoria%20Redes%20de%20Alto%20Voltaje/DNP-PINES.pdf>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2020). *Declaraciones de renta. Personas jurídicas*. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/TributosDIAN.aspx>

- Durán, D. (2017, mayo 24). Exministro Hernán Martínez y altos ejecutivos de Pacific Rubiales, denunciados por estafa. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/exministro-hernan-martinez-y-altos-ejecutivos-de-pacific-rubiales-denunciados-por-estafa/>
- DW. (2021). *Global Witness: Colombia es el país con más asesinatos de ambientalistas*. <https://www.dw.com/es/global-witness-colombia-es-el-pa%C3%ADs-con-m%C3%A1s-asesinatos-de-ambientalistas/a-59162284>
- ENEL. (s. f.). *Luisa Fernanda Lafaurie - Miembro independiente*. <https://www.enel.com.co/es/inversionista/enel-emgesa/junta-directiva/luisa-fernanda-lafaurie.html>
- Entre Ojos. (2021, julio 2). “Las audiencias públicas son un espacio de diálogo, nosotros no llegamos a imponer nada”. *Entre Ojos*. <https://entreojos.co/las-audiencias-publicas-son-un-espacio-de-dialogo-nosotros-no-llegamos-a-imponer-nada/>
- Escobar, J. (2020, agosto 22). Fiscalía les pone la lupa a contratos de la Drummond. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-les-pone-la-lupa-a-contratos-de-la-drummond/>
- Fundación Heinrich Böll. (2020, noviembre 13). *Ideas Verdes*. Crisis del siglo XXI y sus diversas salidas. [Transmisión en vivo]. Facebook. <https://www.facebook.com/BoellColombia/videos/380974553143867/>
- Garay, A. (2012). Puertas giratorias. En *Diccionario crítico de empresas transnacionales*. <https://omal.info/spip.php?article4875>
- Global Witness. (2020). *Colombia lidera cifras de asesinatos contra personas defensoras en 2019*. <https://www.globalwitness.org/es/blog-es/colombia-leads-number-killings-2019-global-witness-reports-es/>
- González, J. (2019, diciembre 17). Las peticiones del Comité Nacional del Paro para la negociación con el Gobierno. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/las-peticiones-del-comite-nacional-del-paro-para-la-negociacion-con-el-gobierno-de-ivan-duque-2945539>
- Grisales, D. e Insuasty, A. (2016). *Minería, conflictos territoriales y derechos de las víctimas en Colombia*. Kavilando.
- Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia. (s. f.). *GDIAM. Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia*. <https://gdiam.org/>
- Holguín, G. (2020). El reasentamiento de El Hatillo, Cesar: la asimetría en la concertación entre comunidades y empresas mineras. *Pensamiento y Acción Social*. <https://www.pas.org.co/investigacion-el-hatillo>
- Hurtado, C. A. (2017). Neoextractivismo en América Latina y Colombia: una reflexión desde la ecología política. *Controversia*, (18). 15-53. <https://revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=1083>
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas Colombia. (2016). *PINES*. <https://www.eiticolombia.gov.co/es/informes-eiti/informe-2016/marco-institucional/pines/>
- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas Colombia. (s. f.). *EITI Colombia*. <http://www.eiticolombia.gov.co/es/>

- Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas Colombia y Ministerio de Minas y Energía. (2015). *Informe EITI Colombia 2014-2015*. <http://www.eiticolombia.gov.co/es/informes-eiti/informe-2014-2015/>
- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2020). *Recomendaciones al presidente Iván Duque para enfrentar la crisis económica producida por la COVID-19*. <https://icpcolombia.org/tendencia/recomendaciones-al-presidente-duque/>
- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (s. f.). *Quiénes somos*. <https://icpcolombia.org/quienes-somos/>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2020). *Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz*. <http://www.indepaz.org.co/>
- ISA. (2016). *Asamblea de ISA aprobó incremento del 7,5 % en el dividendo*. <https://www.isa.co/es/press/asamblea-de-isa-aprobo-incremento-del-75-en-el-dividendo/>
- La Silla Vacía. (2016). *Claudia Jiménez Jaramillo*. <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/claudia-jimenez-jaramillo>
- La Silla Vacía. (2020). *Álvaro Araújo Castro*. <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/alvaro-araujo-castro>
- La Silla Vacía. (2021). *María Consuelo Araújo Castro*. <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/maria-consuelo-araujo-castro>
- Leyer. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Leyer.
- Liga Contra el Silencio. (2018, agosto 22). El “agridulce” imperio del *lobby* en el Congreso de Colombia. 070. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/lobby-azucar/>
- Losada, S. (2012, agosto 16). Exministra de Ambiente reemplaza a Leyla Rojas en cargo directivo en CCX. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/noticias/economia/exministra-de-ambiente-reemplaza-a-leyla-rojas-en-cargo-directivo-en-ccx-78611>
- Ministerio de Defensa. (2021). *Logros de la Política de Defensa y Seguridad*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf
- Ministerio de Minas y Energía. (2016). *Concepto 77242 de 2016. Respuesta a cuestionario enviado por el Congreso de la República*. Autor.
- Ministerio de Minas y Energía. (2020). *La transición energética de Colombia. Memorias al Congreso*. Autor.
- Ministerio del Interior. (s. f.). *Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, oposición y participación*. <https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/180727-protocoloprotestapacifica.pdf>
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). *Estatuto Anticorrupción*. https://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallIG/home_47/recursos/01general/06032012/norm_ley_1474.pdf

- Montenegro, S. (2020). 30 años del Gobierno Gaviria. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/treinta-anos-del-gobierno-gaviria/>
- Murcia Huertas, M. y Maldonado Tovar, J. (s. f.). *¿Qué hay detrás del mal ambiente para el Acuerdo de Escazú en Colombia?* <https://www.mutante.org/contenidos/mal-ambiente-acuerdo-escazu-colombia>
- Murillo, G. (2005). Elementos de la reforma constitucional en Colombia y el nuevo marco institucional. *Desafíos*, (12), 242-264. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/679/609>
- Ordúz, N. (2021). El artificio de la consulta a la consulta y la licencia social. *Las 2 Orillas*. <https://www.las2orillas.co/el-artificio-de-la-consulta-a-la-consulta-y-la-licencia-social/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2018). Bachelet da la bienvenida a la nueva declaración de la ONU para proteger a los campesinos. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2018/12/1448261>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Manual de la OCDE sobre integridad pública*. <https://doi.org/10.1787/defe56f2-es>
- Pardo, A. (2018). Extractivismo, derechos y tributación: cooptación del Estado colombiano. Un caso de estudio. *Ideas Verdes*, (11). <https://justiciatributaria.co/extractivismo-derechos-y-tributacion-cooptacion-del-estado-colombiano-un-caso-de-estudio/>
- Pardo, A. (2019, marzo 4). El Plan Nacional de Desarrollo profundiza el modelo extractivista. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/el-plan-nacional-de-desarrollo-profundiza-el-modelo-extractivista/>
- Pensamiento y Acción Social. (2020). *Comunicado: Colombian Natural Resources se acogió a la Ley 1116 de 2006 (reestructuración empresarial) y suspendió sus obligaciones con el Plan de Acción de Reasentamiento de El Hatillo*. <https://www.pas.org.co/cnr-el-hatillo>
- Pérez-Valbuena, G. J., Higuera-Mendieta, I. G. y Bonilla-Mejía, L. (2017). La Línea Negra y otras áreas de protección de la Sierra Nevada de Santa Marta: ¿han funcionado? *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, (253), 1-43.
- Portafolio. (2013, noviembre 15). César Díaz es el nuevo viceministro de Minas. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/cesar-diaz-nuevo-viceministro-minas-78496>
- Portafolio. (2017, octubre 19). Consultas populares no serán financiadas por el gobierno. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/consultas-populares-no-seran-financiadas-por-el-gobierno-510805>
- Portafolio. (2019, agosto 26). Casi 400 proyectos, en riesgo por decreto de la Línea Negra. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/casi-400-proyectos-en-riesgo-por-decreto-de-la-linea-negra-532954>
- Presidencia de la República. (23 de diciembre de 1988). [Decreto 2655 de 1988]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66806>
- Presidencia de la República. (6 de mayo de 2020). Declaración de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. [Decreto 637 de 2020]. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-Nacional-expide-Decreto-637-mediante-el-cual-declara-Estado-Emergencia-Economica-Social-Ecologica-pais-200506.aspx>

- Presidencia de la República. (9 de septiembre de 2020). *Directiva Presidencial n.º 08 de 2020*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=141807>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). *Procuraduría sancionó con suspensión por seis meses e inhabilidad especial a exdirectora de la ANLA Luz Helena Sarmiento*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria-sanciono-con-suspension-por-seis-meses-e-inhabilidad-especial-a-exdirectora-de-la-ANLA_-Luz-Helena-Sarmiento.news
- Ramírez Cuéllar, F. (2020). *El contexto “legal” del saqueo (2018)*. Presentación ante estudiantes de la Universidad Externado de Colombia, Colombia.
- Rudas, G. (2021). *Sector extractivo en Colombia: ¿regulación virtuosa o intervención perversa?* Friedrich Ebert Stiftung-FESCOL.
- Red por la Justicia Ambiental en Colombia. (2013). *Documento CONPES 3762 de 2013. Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos*. <https://justiciaambientalcolombia.org/documento-conpes-3762-de-2013-lineamientos-de-politica-para-el-desarrollo-de-proyectos-de-interes-nacional-y-estrategicos-pines/>
- Semana. (2011a, agosto 18). Los reyes del lobby. *Semana*. <https://www.semana.com/negocios/articulo/los-reyes-del-lobby/133367/>
- Semana. (2011b, junio 29). Luis Guillermo Plata se defiende de la puerta giratoria. *Semana*. <https://www.semana.com/pais/articulo/luis-guillermo-plata-defiende-puerta-giratoria/122577/>
- Semana Sostenible. (2013, diciembre 18). Luz Helena Sarmiento, la generala del ambiente. *Semana Sostenible*. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/luz-helena-sarmiento-general-a-del-ambiente/30304>
- Semana Sostenible. (2020). *Defensores ambientales: entre la presión y el silencio*. <http://especiales.sostenibilidad.semana.com/informe-lideres-ambientales-global-witness/index.html>
- Transparencia por Colombia. (2020). *Alarmante concentración del poder en el ejecutivo en Colombia*. <https://transparenciacolombia.org.co/2020/09/03/alarmante-concentracion-del-poder-en-el-ejecutivo-en-colombia/>
- Uprimny, R. y Rodríguez, C. (2005). *Constitución y modelo económico en Colombia*. <https://www.dejusticia.org/publication/constitucion-y-modelo-economico-el-colombia-hacia-una-discusion-productiva-entre-economia-y-derecho/>
- Vargas Lleras, G. (2020, octubre 3). Tratado de Escazú. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/tratado-de-escazu-columna-de-german-vargas-lleras-541363>



2

HACIA UNA TRANSICIÓN AMPLIA, SOSTENIBLE Y DEMOCRÁTICA. DIAGNÓSTICO INICIAL Y ALGUNAS PERSPECTIVAS

FELIPE CORRAL MONTOYA

INTRODUCCIÓN

La crisis mundial sin precedentes detonada en 2020 por la pandemia de la COVID-19 logró paralizar las economías, derrumbar el comercio internacional y el flujo de pasajeros, y generar una crisis económica que no se veía desde la Gran Depresión (1929-1940). La pandemia y la crisis económica que produjo desocuparon los espacios públicos de barrios concurridos, convirtieron la virtualidad en el exclusivo medio de contacto con nuestras familias, lanzaron a la calle a miles de trabajadores y llevaron a la miseria a millones de familias que habitan en las fronteras invisibilizadas de las grandes ciudades y zonas rurales.

Sin embargo, la pandemia es tan solo uno de los profundos y complejos desafíos que enfrentan las sociedades humanas en el siglo XXI. No solo están el inminente colapso de diversos ecosistemas como el Amazonas (Staal *et al.*, 2020) y elementos clave del sistema climático global como la Corriente del Golfo (Caesar *et al.*, 2021), lo cual pone en peligro al clima como la humanidad lo conoce debido al avance de la crisis climática (IPCC, 2021), y la incapacidad global de actuar contra sus causas, también está el avance de la pérdida de biodiversidad, que algunos ya comparan con la extinción que acabó con los dinosaurios (Kolbert, 2015), así como el imparable aumento en las descargas de nitratos y fosfatos al entorno, entre otras crisis ecológicas de este tiempo (Raworth, 2017).

A la par las sociedades humanas del siglo XXI se enfrentan a un mundo cada vez más desigual, en el que es apabullante la escala tanto del hambre y la pobreza como de la concentración de la riqueza e incluso de problemas como la obesidad. Un mundo, en fin, en donde la precarización laboral, la violencia política o de género, así como la falta de acceso a agua o energía asequible, limpia y confiable, siguen afectando a cientos de millones de personas.

Fue en este mundo donde ya a finales de 2019, en septiembre de 2020 y definitivamente en abril de 2021 la frustración e impotencia ante una situación económica, social, política y ambiental en deterioro llevaron a que en Colombia hubiera una explosión social. Independientemente de cómo se evalúen las masivas movilizaciones sociales que se empezaron a desatar en 2019 o de qué se piense sobre sus reivindicaciones, una lectura prudente haría bien en anotar que, como mínimo, son un mensaje de que las cosas no pueden seguir como van. Tienen que cambiar.

Puesto así, el presente texto quiere hablar de transiciones, entendidas como procesos de cambio entre un estado de las cosas y otro. El capítulo pretende contribuir al creciente debate sobre *Transiciones Sostenibles o a la Sostenibilidad*¹ que se ha dado en la academia (véase Köhler *et al.*, 2019), pero que se ha alimentado y recibe constantes aportes, críticas e impulsos desde las organizaciones de base tanto en el sur como en el norte global.

En este capítulo se quiere ofrecer una forma de abordar la situación de insostenibilidad que caracteriza a Colombia actualmente. Partiendo del supuesto con arreglo al cual las crisis sociales y ecológicas de hoy no se pueden ni deben ver en aislamiento, sino que por el contrario es urgente ofrecer miradas articuladoras e integrales, el objetivo del capítulo es presentar la idea de una *transición amplia, sostenible y democrática* con el objetivo de acercar a Colombia a un balance justo y seguro entre dar los fundamentos básicos para una vida digna y respetar los límites planetarios que impone la naturaleza. Para motivar un debate sobre los cambios, *las transiciones*, que se tienen que dar con el fin de acercarnos como sociedad a una vida digna para todas las personas, respetando los límites que impone la naturaleza, se utiliza el concepto de la “rosquilla”, que hace referencia a 2 aspectos para un futuro sostenible.

Por un lado, los fundamentos básicos se refieren a que todas las personas tengan acceso efectivo y de calidad a aquellos bienes, servicios y valores sin los que la vida no puede desenvolverse con dignidad: alimento, agua, energía, vivienda, salud, educación, empleo, participación política, paz y justicia, equidad de género, redes de apoyo, etc. Consagrar estos como derechos, no como privilegios, puede permitir que sean la base de una mejor vida para todas las personas. Por otro lado, las actividades humanas tienen que respetar las limitadas capacidades ecológicas del planeta para absorber o procesar las descargas de fósforo y nitrógeno al entorno, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la acidez de los océanos, la capa de ozono, la contaminación del aire, el agua o el suelo, entre otros, así como proveer las materias primas minerales, fósiles o agrícolas de las que depende la vida humana.

La propuesta de transición que se presenta en este capítulo parte del supuesto de que para que un cambio nos acerque como sociedad a poder ofrecer los fundamentos básicos para una vida digna tiene que ser amplio e incluir profundas transformaciones socioeconómicas. Al mismo tiempo, para que esa transición sea sostenible tiene contribuir de manera efectiva a respetar los límites planetarios de los que depende la vida en la Tierra.

Finalmente, la transición tiene que ser democrática: debe incluir a todas las personas, comunidades e instituciones en un proceso deliberativo de toma de decisiones que permita el goce de los derechos fundamentales, así como de la naturaleza y de las generaciones por venir.

Puesto de otra manera, un esfuerzo de transición que responde a la pregunta sobre *qué se debe cambiar* tiene que darle especial énfasis al *cómo*, al *proceso de cambio*. Solo un proyecto de transformación que cuente con verdadera legitimación y participación popular puede ser genuinamente sostenible en el tiempo.

1 *Sustainability Transitions* en inglés.

Con base en lo expuesto, este capítulo empieza por presentar los componentes centrales del marco conceptual utilizado. La sección 1 expone la economía de la “rosquilla”, desarrollada por la economista inglesa Kate Raworth (2017). Luego, para responder cómo acercarnos hacia una “rosquilla” colombiana, la sección 2 muestra los diferentes ejes transversales de una propuesta de transición a la sostenibilidad: transformación socioeconómica, protección de la naturaleza y democracia participativa.

Aterrizando esas ideas abstractas en la realidad material de Colombia, la sección 3 habla del extractivismo de combustibles fósiles como una de las mayores razones por las que en este momento no se pueden dar los fundamentos para una vida digna ni se respetan los límites planetarios. Esta sección toma la extracción a gran escala de combustibles fósiles para ilustrar dónde puede y debe empezar una transición amplia, sostenible y democrática en Colombia.

Mediante la combinación de los ejes transversales con el análisis sobre el extractivismo, la sección 4 ofrece un panorama general acerca de diferentes conceptos de transición y transformación. Analizando estos conceptos desde la óptica de los ejes transversales, se trata de empezar a definir el alcance de una transición amplia, sostenible y democrática en Colombia. Se finaliza con una sección de conclusiones.

1. LA ECONOMÍA DE LA “ROSQUILLA”

Una imagen sencilla para describir el problema que enfrentamos como sociedad la ofrece Raworth (2017) con su idea de la “rosquilla” o *doughnut*. Según Raworth, en el siglo XXI la humanidad encara el reto simultáneo de reformar su economía e instituciones para cambiar de paradigmas y llegar a un punto óptimo entre los fundamentos básicos de una vida digna y los límites ecológicos que el planeta puede sostener.

Así, este capítulo usa la rosquilla como brújula conceptual; una poderosa herramienta para cuestionar el falso dilema de tener que escoger entre la naturaleza y la prosperidad. Como se verá, sin lo uno, poco puede haber o poco se puede disfrutar de lo otro.

En su obra Raworth (2017) empieza por cuestionar una serie de paradigmas en las ciencias económicas, entre los que están el de un crecimiento económico ilimitado como objetivo de las políticas públicas; la noción de que la economía está desligada y por encima de la sociedad y la naturaleza; y la creencia de que un mayor crecimiento económico puede solucionar problemas como la inequidad o la contaminación.

Su obra es una crítica fundamental al pensamiento económico dominante y esboza, desde el comienzo, algunos aspectos que es posible cambiar desde ahora. El primero y quizás más importante: modificar la meta que tienen las sociedades modernas. Raworth propone su idea de la rosquilla como una meta alternativa al crecimiento económico ilimitado; plantea que en vez de crecer sin límites, las sociedades deberían buscar “la prosperidad humana dentro de una red floreciente de vida en la Tierra” (Raworth, 2017, p. 200). En esa red el ser humano no está separado de las demás formas de vida; de hecho, su bienestar depende del florecimiento de todas las otras formas de vida no humanas, igual que del equitativo acceso a una vida digna para todas las personas.

La imagen que describe este cambio de paradigma, como muestra la figura 2.1, es la rosquilla, la cual constituye un espacio justo y seguro para la humanidad. Allí se dan los fundamentos básicos de una vida digna para todas las personas (borde interior), mientras se respetan los límites planetarios que impone la naturaleza (borde exterior).

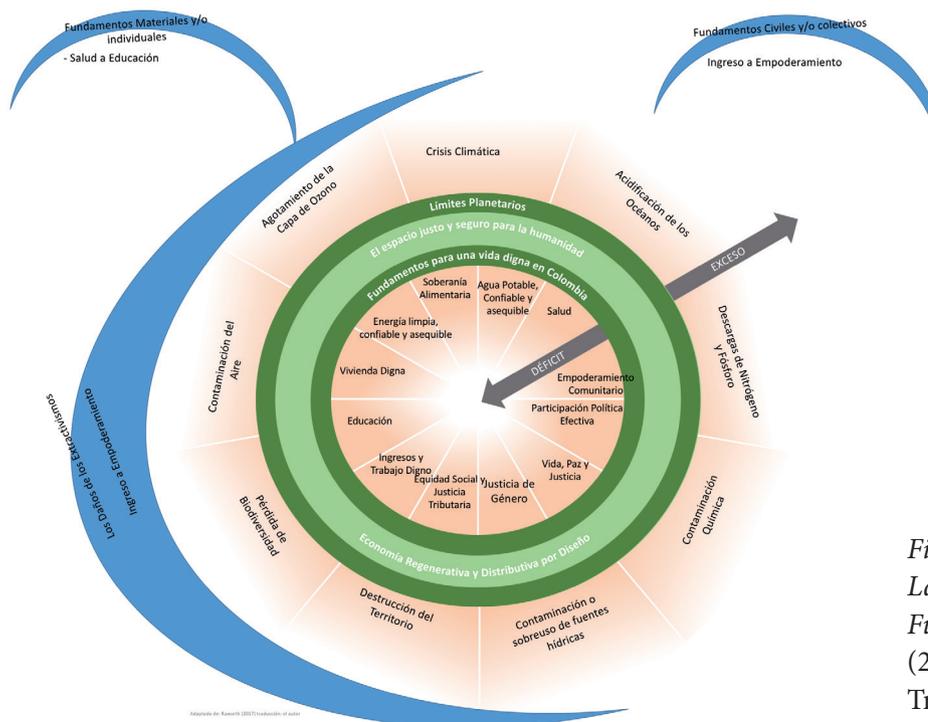


Figura 2.1.:

La rosquilla

Fuente: Raworth

(2017, p. 50).

Traducción del autor.

Para aterrizar esa idea, Raworth utiliza 9 categorías para los límites planetarios y 12 para los fundamentos sociales. Si 1 o varias de esas categorías, de acuerdo con ciertos indicadores, no están siendo satisfechas o respetadas, entonces se está por fuera de ese espacio justo y seguro.

Por sí sola la imagen de la rosquilla sirve para ubicarse como sociedad con respecto a una multitud de problemáticas sociales y ecológicas muy interdependientes entre sí. Sin embargo, la autora no se restringe a sugerir estas categorías con unos respectivos indicadores; su obra también discute 7 enfoques para enfrentar los retos del siglo XXI:

1. **Cambiar la meta del crecimiento económico ilimitado a la rosquilla:** balance entre vida digna para todas las personas y respeto a los límites planetarios.
2. **Ver la foto completa:** dejar de ver la economía como algo desvinculado o superior a la sociedad o la naturaleza para concebirla anidada en la sociedad y a la sociedad dentro de la naturaleza.
3. **Cultivar la naturaleza humana:** superar el paradigma del *hombre económico*, hiperracional, egoísta, calculador y guiado solo por el dinero, y promover la diversidad de los humanos como seres potencialmente colaborativos y capaces de adaptarse socialmente.
4. **Explayarse en los sistemas:** la economía no es solo la confluencia de oferta y demanda en mercados funcionando perfectamente, también es uno de muchos sistemas complejos que cambian de manera constante y son dinámicos.
5. **Diseñar para distribuir:** abandonar el presupuesto de que el mercado o el crecimiento resolverán las inequidades que crean. Cambiar a sistemas que desde su diseño estén hechos para distribuir la prosperidad.
6. **Crear para regenerar:** renunciar al presupuesto de que el mercado o el crecimiento resolverán los daños ecológicos que generan. Cambiarlo por sistemas que desde su diseño estén pensados para regenerar la vida de la naturaleza.
7. **Ser agnósticos sobre el crecimiento:** el crecimiento puede ser útil y necesario en algunas ocasiones, pero fundamentalmente problemático en otras. Es crucial poder diferenciar ambas situaciones.

De acuerdo con Raworth (2017), la confluencia de estos cambios paradigmáticos puede ayudar a esbozar un camino para acercarse a la rosquilla. Sin embargo, los paradigmas por superar están tan enraizados en la forma de operar de las sociedades, las economías y el pensamiento actual que se requiere una transformación profunda de una multitud de aspectos que van desde la enseñanza universitaria hasta las estadísticas e indicadores que miden los Estados o las empresas e incluyen reconsiderar el papel que juegan familias, empresas, gobiernos, entre otros. Por ello Raworth invita a una reflexión colectiva muy amplia.

Raworth (2017) toma datos globales para diferentes indicadores con el ánimo de demostrar cuál es la situación de las diferentes categorías sociales y planetarias que contiene la rosquilla². Sin embargo, esto no tiene que ser una camisa de fuerza. La autora insiste en que cada sociedad tiene que encontrar su propia rosquilla, así como su propio camino para acercarse a ella³. Es decir, el concepto de la rosquilla no debe verse como estático, puede cambiarse y adaptarse a muchos contextos diferentes.

2 Para ver los indicadores tal y como los usa Raworth recomendando usar esta herramienta: <https://goodlife.leeds.ac.uk/countries/#Colombia>

3 Para dinamizar el proceso recientemente fue lanzada esta plataforma: <https://doughnuteconomics.org/>

Tratando de traducir las categorías originales de la rosquilla al caso colombiano (véase la figura 2.1), este capítulo toma otros indicadores y cifras que, a manera de ilustración, sirven para demostrar por qué en la realidad nacional no estamos dentro de la rosquilla. En ese sentido, es importante advertir que esta no es una aplicación uno a uno de la teoría de Raworth.

Sin ánimos de extenderse, se presentan algunas cifras relacionadas con las diferentes categorías, tanto de los fundamentos básicos para una vida digna como de los límites planetarios que impone la naturaleza. La motivación detrás de esto es que, antes de reflexionar sobre lo que se debe cambiar, es crucial ubicarse en el lugar en que nos encontramos como sociedad y reflexionar, aunque sea brevemente, acerca del por qué llegamos allí.

1.1. Fundamentos para una vida digna

Como muestra la figura 2.1, Raworth toma como referencia 12 categorías para entender cómo está la humanidad en cuanto a los fundamentos básicos para una vida digna. Estas son las cifras para algunas de ellas en Colombia:

1. **Alimentación:** en 2020 se temía que la inseguridad alimentaria aumentara en un 269 % en Latinoamérica (El Heraldo, 2020). Si bien se pudo reducir la tasa de subalimentación de 11,3 % a 5,5 % entre 2004-2006 y 2017-2019, Colombia sigue teniendo una tasa de atrofia causada por desnutrición (*stunting*, en inglés) mayor al 12 % de todos los niños menores de 5 años. Igualmente, presenta tasas preocupantes de obesidad, la cual afecta a más del 22 % de la población (FAO *et al.*, 2020). La pandemia no solo genera preocupación porque se reduzca la cantidad de alimento que los hogares pueden conseguir, sino porque su calidad podría sacrificarse, situación que empeoraría la nutrición de millones de personas.
2. **Acceso al agua y al saneamiento básico:** el 92,3 % de los hogares urbanos en Colombia tienen acceso a acueducto y el 88,2 % a alcantarillado. Sin embargo, ninguno de esos servicios supera el 75 % de cobertura en áreas rurales del país (Delgado Gómez, 2018). Hay una enorme brecha en el acceso a agua potable y a saneamiento básico entre las capitales y las periferias. Mientras en Bogotá el 95 % del agua proviene del acueducto público y hay una cobertura casi universal de saneamiento básico, en la costa Caribe, por ejemplo, menos del 64 % del agua proviene del acueducto y tan solo 60,8 % de los hogares tienen cobertura de alcantarillado (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017)⁴.
3. **Energía limpia, confiable y asequible, también para cocinar:** casi el 40 % de la energía consumida por los hogares colombianos corresponde a leña⁵, mientras que casi el 34 % corresponde a energía eléctrica (UPME, 2020c). Si bien el 96,53 % de los hogares tienen acceso a electricidad, casi 500.000 siguen sin energía, sobre todo en espacios rurales o remotos en las llamadas zonas no interconectadas (UPME, 2018). Teniendo en cuenta la disparidad en el acceso a energía en Colombia, un estudio sugiere que “el 23 % de los hogares situados en el país se [podrían] considerar pobres multidimensionales en energía” (Hernández *et al.*, 2018).

4 Sobre este punto es clave aclarar que las encuestas preguntan de dónde viene el agua, más no qué calidad tiene. De igual forma, preguntan si hay saneamiento básico, pero no evalúan su calidad.

5 El uso de biomasa, si se da con estufas inadecuadas o de fuentes no sostenibles, está relacionado con diferentes problemas respiratorios e incluso cáncer (Arif y Parveen, 2020; Díaz, *et al.*, 2019) y, en donde requiere cortar árboles, con altos grados de deforestación.

4. **Acceso a la educación:** de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud, el 60,9% de la población masculina no ha completado la educación secundaria. Mientras tanto, el 57,9% de las mujeres no han terminado la secundaria. Casi el 80% de la población sigue sin obtener acceso a la educación superior (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017).
5. **Equidad de género:** las mujeres y quienes tienen una identidad sexual diversa han sido históricamente afectados por diferentes violencias. En el transcurso de 2020 ocurrieron 630 feminicidios en Colombia (Observatorio Feminicidios Colombia, 2020). A corte de septiembre de 2020 se habían reportado casi 63.000 casos de violencia de género, el 76,6% de ellos contra mujeres y el 77% dentro de los hogares (Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género, 2020). Si bien Colombia ha obtenido buenos resultados en cuanto algunas brechas de género, otras, como la de representación política, siguen siendo graves (World Economic Forum, 2019). Mientras tanto, la brecha de desempleo entre hombres y mujeres continúa creciendo. En 2019 el promedio anual de la tasa de desempleo fue de 8,2% y 13,6% para hombres y mujeres, respectivamente; en 2020 pasó a 12,8% y 20,6% (DANE, 2020a). Además, la pandemia ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres, quienes han tenido que asumir la mayoría del trabajo de cuidado no remunerado en los hogares.
6. **Ingresos mínimos y trabajo decente:** la pandemia está arrasando con 20 años de avance en la lucha contra la pobreza y el desempleo. El porcentaje de personas en capacidad de trabajar que participan en el mercado laboral se redujo de 63% a 56,5% entre julio de 2019 y julio de 2020. El desempleo se duplicó en el mismo periodo y llegó a 20,2%. Esto sin olvidar que casi el 55% del empleo en el país es informal y no tiene acceso a seguridad social (DANE, 2020a).
7. **Paz y justicia:** durante 2020 ocurrieron 91 masacres en las que fueron asesinadas 381 personas (Indepaz, 2020a, 2021a). De acuerdo con Indepaz (2020b, 2021b), desde la firma de los Acuerdos de Paz en noviembre de 2016 y hasta el 10 de diciembre de 2020 fueron asesinados 1088 líderes y lideresas sociales, campesinos, así como defensores del territorio. Mientras tanto, la impunidad es ley tanto en los asesinatos de líderes sociales como en los feminicidios y masacres; también en lo referido a otro problema central que tiene el país: la corrupción, que al año hace que se pierdan hasta COP 60 billones (El Tiempo, 2017).

1.2. Límites planetarios

Con respecto a las 9 categorías de límites planetarios, presento algunas cifras clave para Colombia:

1. **Crisis climática:** la mayor fuente reconocida de emisiones de GEI en Colombia la representan, junto al sector energético⁶, el manejo de bosques y el cambio en el uso del suelo (Climate Watch, 2018). Solo en 2018 se perdieron casi 177.000 hectáreas de bosque primario por la deforestación (Weisse y Dow Goldmann, 2019). Por otro lado, hay que aclarar que los combustibles fósiles que se extraen y exportan (carbón e hidrocarburos) no cuentan dentro del inventario de emisiones de GEI del país. Sin embargo, Colombia tiene, como mínimo, una responsabilidad indirecta en el cambio climático a través de la quema de esos combustibles fósiles: 74,7 millones de toneladas de carbón y 11,53 millones de toneladas de petróleo en 2019. En toneladas de dióxido de carbono (CO₂) esas cifras corresponden a 175,55 millones y 88,7 millones para carbón y petróleo, respectivamente. Si

⁶ Esto incluye la generación de electricidad, el consumo residencial de energía, así como el transporte y algunos procesos industriales.

se contarán, duplicarían las emisiones de GEI del país. Ante esto, es crucial acotar que Colombia ya se reconoce como uno de los países con mayor riesgo climático (Germanwatch, 2018).

2. **Pérdida de biodiversidad:** Colombia, con tan solo el 0,22 % del área mundial, concentra alrededor del 10 % de la biodiversidad, lo cual la convierte en un país megadiverso (WWF, 2014). Sin embargo, son variados los factores para que cada vez más especies y ecosistemas estén en riesgo de desaparecer. La región Caribe tiene el mayor porcentaje de áreas con vulnerabilidad a la pérdida de servicios ecosistémicos: 69 % (Moreno y Andrade, 2019). Entre los ecosistemas estratégicos más amenazados están el bosque seco tropical (Fors Semana, 2020), la Ciénaga Grande de Santa Marta (Salzwedel *et al.*, 2016) y los diferentes ecosistemas que hacen parte de la Sierra Nevada de Santa Marta (Semana, 2019). Igualmente, diferentes decisiones de política pública, en especial en lo que tiene que ver con megaproyectos mineros, ponen en riesgo ecosistemas estratégicos como los páramos (Contraloría General de la República [CGR], 2019).
3. **Conversión de suelos:** el área dedicada a la ganadería extensiva en Colombia ha pasado de 14,6 millones a más de 39 millones de hectáreas en menos de 50 años, lo que ha reducido enormemente la cobertura vegetal del país (WWF, 2014). En 2016 se estimó que en esta nación se utilizan alrededor de 45,4 millones de hectáreas de suelos. De esos, tan solo 26,5 millones tenían vocación productiva. En general, el 66 % de los suelos tenían un uso inadecuado. 13,4 millones de hectáreas se subutilizaban, por ejemplo, para la ganadería extensiva y 16,8 millones de hectáreas se sobreutilizaban, por ejemplo, para monocultivos como la palma aceitera o el arroz (Guzmán Pinilla, 2016). En los últimos 5 años se han deforestado, solo en la Amazonía colombiana, más de 500.000 hectáreas, 158.000 de estas en 2019. En medio de la pandemia por la COVID-19, durante los primeros meses del año 2020, se perdieron 75.000 más para expandir la frontera agrícola y ganadera (Democracia Abierta, 2020). Además de la ganadería, los cultivos ilícitos y la minería, legal e ilegal, son los mayores causantes de la pérdida de territorio. A finales de 2019, 154.000 hectáreas estaban sembradas de coca (UNODC, 2020) y 528.000 hectáreas correspondían a títulos mineros vigentes (CGR, 2019).

Al ver de manera ilustrativa la situación de esas diferentes categorías, es sensato concluir que, como mínimo, no estamos en ese espacio justo y seguro dentro de la rosquilla. La realidad de la vida de millones de personas en Colombia es precaria y a todas luces insostenible.

Ante esto, se observa que cada vez son más voces las que promueven un cambio fundamental en la manera de producir, consumir y relacionarse política, social y económicamente, así como en el trato que se le da a la naturaleza. Las masivas protestas de finales de 2019 y mediados de 2020, que tuvieron las formas más creativas de manifestación que han emergido en medio de la pandemia, evidenciaron que hay un deseo profundo de cambio. La siguiente sección presenta los ejes transversales de la propuesta de transición sobre la que gira este libro.

2.3 EJES TRANSVERSALES PARA UNA PROPUESTA DE TRANSICIÓN

Anteriormente se explicó de qué se trata la rosquilla: un concepto que, a partir de varios criterios, permite ilustrar la delimitación de un espacio justo y seguro para la humanidad, en el que se pueden ofrecer los fundamentos básicos de una vida digna respetando los límites planetarios que impone la naturaleza. Siguiendo el impulso de Raworth (2017), esta sección propone ese balance como una meta para orientar un proceso de transición, de cambio profundo, en búsqueda de superar las diferentes crisis actuales en Colombia.

Teniendo una idea para la meta a la que se quiere llegar, se puede entonces reflexionar sobre los diversos componentes de cambio que se tienen que unir para alcanzar esa meta. Así empieza la tarea de conectar el diagnóstico inicial realizado en la introducción, el concepto de la rosquilla y el tema de este capítulo, la idea de las transiciones.

En su sentido más amplio, una transición se refiere a la “acción y efecto de pasar de un modo de ser o estar a otro distinto” (Real Academia Española, 2020); es decir, una transición puede darse de muchas formas (como acción) y con muchos objetivos o metas diferentes (teniendo un efecto). Se da en el ahora como proceso y sirve como meta para el futuro.

La transición como meta (o efecto) nos debe acercar a unos fundamentos para la vida digna de todas las personas y a respetar los límites planetarios que impone la naturaleza. Como acción (o proceso) se plantea que la transición debe tener unas características particulares que no hagan de ella un proceso cerrado, autoritario o excluyente. De esa manera surgen los 3 ejes transversales de la presente propuesta de transición amplia, sostenible y democrática: transformación socioeconómica, protección de la naturaleza y democracia participativa.

2.1. Transformación socioeconómica

Si un proceso de transición ha de conducir a que todas las personas tengan los fundamentos básicos para una vida digna, entonces un eje de análisis debe incluir *la amplitud* de ese proceso. Además, es necesario que contemple una serie de transformaciones que efectivamente tengan *el efecto* de dar esos fundamentos básicos que expresa el borde interno de la rosquilla.

Este primer eje transversal aborda los aspectos del sistema socioeconómico colombiano en los que tienen que darse cambios para y en una transición.

2.1.1. Concentración de la riqueza y tributación justa

Si se revisan las 12 categorías que Raworth (2017) utiliza para describir los límites interiores de su rosquilla, llama la atención que varias corresponden a servicios que han sido privatizados en Colombia, como la salud, la educación, la energía o el agua.

Otros aspectos de ese borde interior de la rosquilla, como el trabajo, la vivienda y el alimento, dependen sustancialmente de los ingresos o del patrimonio de una persona. Algo similar sucede con otras categorías (vida, paz y justicia o participación política efectiva). Quien carece de dinero o patrimonio difícilmente puede acceder a estos fundamentos básicos para una vida digna. Esto motiva una reflexión esencial.

Sin tener en cuenta quién tiene o devenga qué no se puede reflexionar con seriedad sobre cómo hacer que todas las personas posean unos fundamentos básicos para una vida digna. De hecho, la autora dedicó el capítulo 5 de su libro *Economía rosquilla: 7 maneras de pensar la economía del siglo XXI* a reflexionar sobre cómo se puede crear un sistema económico que sea “distributivo por diseño”.

Asimismo, si no se equilibra la distribución de estos recursos, será imposible lograr que todas las personas tengan acceso a estos fundamentos, dentro de los que están una participación y representación política efectiva. En este punto confluyen, por ejemplo, la necesidad de reformar el sistema tributario de tal manera que haya una repartición más equitativa, progresiva y justa de las cargas y los beneficios, con la posibilidad de participar efectivamente en la política.

En 2019, 20 empresas concentraban más del 50 % del patrimonio de las personas jurídicas en Colombia. Mientras tanto, el 10 % más rico de las personas naturales que declaran renta concentran el 53,39 % del patrimonio bruto declarado. El 0,1 % de las personas naturales concentra el 13,3 % del patrimonio. Para comparar, el 90 % de las personas naturales tan solo tienen el 46,61 % del patrimonio (Garay y Espitia, 2020). Ante esa concentración de la riqueza, el sistema tributario debería jugar un papel estabilizador; sin embargo, Garay y Espitia (2019) concluyen que el sistema tributario colombiano tiene un sesgo que favorece de manera desproporcional a los más ricos entre los catalogados ricos. Quien más tiene no necesariamente paga más, como proporción de lo que tiene o gana, que quien menos tiene. Como se ha demostrado en otras latitudes, esos niveles crecientes de desigualdad, aunados a sistemas democráticos formales y muchas veces excluyentes, hacen que solo quienes tienen gran riqueza puedan participar efectivamente y tener un impacto en la política (Gilens y Page, 2014).

21.2. Estructura productiva

Una transición, en especial una que quiera atacar problemas de fondo como la desnutrición, la falta de acceso a servicios públicos domiciliarios, a un trabajo digno e ingresos mínimos, entre otros, necesariamente tiene que pensar en la estructura productiva del país. Para integrar al más del 40 % de la fuerza laboral que trabaja informalmente o al casi 15 % que está desempleado a la economía (DANE, 2021) es crucial mirar qué sectores pueden absorber ese volumen de personas en condiciones dignas.

Igualmente, si se quieren ofrecer unos fundamentos básicos para la vida digna, los cuales requieren una multitud de bienes y servicios, estos tienen que ser producidos o prestados por personas, empresas, colectivos y otras instituciones. Alguien tiene que producir el alimento, potabilizar el agua o generar la energía que se necesita dentro de la rosquilla, por ende, a menos que se quiera confiar en que entidades extranjeras cumplan estas funciones, se tiene que pensar en alguna forma de (re)organización del aparato (re)productivo nacional. En el pasado Colombia, al igual que otros países latinoamericanos, persiguió durante décadas el sueño de la transformación estructural y la industrialización (véase por ejemplo a Prebisch, 1959).

Esa idea de fabricar y producir en Colombia, generando empleo dentro del país, se empezó a abandonar en la década de los 90 del siglo XX, momento en el que despegaba el extractivismo. Si se quiere que todas las personas tengan empleo, así como los bienes y servicios necesarios para una vida digna, es entonces vital tratar el tema (Cáliz y Blanco, 2020).

21.3. Seguridad social

Siguiendo la línea planteada, también es importante considerar el papel que un cambio fundamental de la seguridad social debe jugar para una transición hacia el goce pleno de los derechos que consagra la Constitución Política de Colombia.

Por un lado, hay que robustecer la seguridad social para que quienes ya están en una situación precaria en cuanto a seguridad alimentaria, educación, acceso a salud, apoyo ante el desempleo o informalidad laboral puedan no solo sobrevivir, sino gozar a plenitud sus derechos civiles, políticos y económicos. Si bien un análisis en profundidad de este tema va más allá del alcance de este capítulo, es de resaltar que *la amplitud* de una transición hacia una rosquilla colombiana tiene que abarcar asuntos de política social como pensiones, educación y salud.

Por otro lado, es muy importante anticipar que, como en cualquier proceso de cambio, habrá ganadores y perdedores. Esto destaca la urgencia de pensar nuevos y más eficaces modelos de protección social que sean conscientes de las limitaciones de recursos que tiene Colombia, pero que no abandonen a su suerte a los millones de personas que hoy en día están al borde de la miseria y la precariedad laboral. Como bien reflexiona Raworth (2017), el mejor escenario es aquel en el que se combinen la acción de las familias, las comunidades, las empresas, el mercado y el Estado para garantizar que nadie estará por fuera de una robusta red de seguridad social a la que todos aporten.

2.1.4. Brecha campo-ciudad

Un elemento adicional de la transformación socioeconómica, que va de la mano del extractivismo como hilo conductor, es la necesidad de reducir la enorme brecha que hay entre grandes partes del campo colombiano, en especial lo que Gellert y Ciccantell (2020) llamarían las periferias extractivas, y las grandes ciudades del país.

Hoy por hoy no solo la riqueza está concentrada en pocas manos, sino que espacialmente también lo está en unos pocos sitios urbanos de las capitales del país. A lo largo de la historia Colombia ha sido una nación muy centralista; en el ámbito económico y de acceso a bienes públicos de alto valor (como la educación, el agua potable, la energía, la salud) ese centralismo es aún más notable.

Si bien este no es el espacio para ahondar en las brechas entre las regiones con menor acceso a bienes públicos de alto valor o para prescribir cómo cerrarlas, sí es clave reconocer que, para que la rosquilla incluya a todas las personas en Colombia, es esencial que el acceso a estos bienes, entre otros, no se restrinja a las regiones “centrales” del país.

2.1.5. Sanar heridas históricas empoderando

Con respecto a las categorías restantes, una transición hacia la rosquilla tiene que ser lo suficientemente amplia para abarcar una multitud de luchas y esfuerzos en curso que, desde hace mucho tiempo, se han hecho con el fin de enfrentar las injusticias de nuestra sociedad. Es el caso, por ejemplo, de las brechas de género y la violencia contra la mujer o del racismo y clasismo estructural que excluye a grandes partes de la población del goce de sus derechos.

Así las cosas, una transición hacia la rosquilla tiene que incluir un mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres y de quienes tienen identidades sexuales diversas. Esto implica que todas y todes puedan disfrutar efectivamente de sus derechos, entre ellos el de la participación política activa. Pasa también por empoderar a las comunidades históricamente marginadas (población afro, indígena o rom, por ejemplo) y facilitar su participación política efectiva. No solo se trata de suministrar unos bienes y unos servicios para dar los fundamentos básicos de una vida digna. Cuando se dice que la transición es amplia porque conlleva una transformación socioeconómica, entonces esto incluye el cambio de paradigmas y prácticas de exclusión, explotación y violencia en donde quiera que estas se encuentren.

2.2. Protección de la naturaleza

Si una transición quiere cumplir con la meta de respetar los límites planetarios, tiene que ser genuinamente sostenible. Las 9 categorías de Raworth (2017) que se traducen aquí hacen que la sostenibilidad adquiera una dimensión mucho más integral y compleja.

Dicho de otra manera, sin cuidar los páramos que nos surten de agua, por ejemplo, o las selvas que limpian y oxigenan el aire que respiramos, o sin cuidar la biodiversidad que hace a los ecosistemas resilientes ante las catástrofes o enfermedades, difícilmente podemos pensar en garantizar derechos o en transformar nuestra economía.

Como propone Raworth (2017), uno de los paradigmas por superar es ver la economía como un sistema desconectado e independiente de la sociedad y la naturaleza. En diferentes espacios hoy se habla de la economía y de proyectos minero-energéticos como fuentes de crecimiento económico y puestos de trabajo, como entidades abstractas sin efecto en el entorno físico o natural. Sin embargo, cualquier habitante de las áreas mineras del Cesar o de La Guajira, por ejemplo, puede compartir que eso no es más que un sueño. Todo gran proyecto económico tiene profundas implicaciones sociales. Igualmente, todo cambio económico que afecte lo social termina afectando el entorno natural.

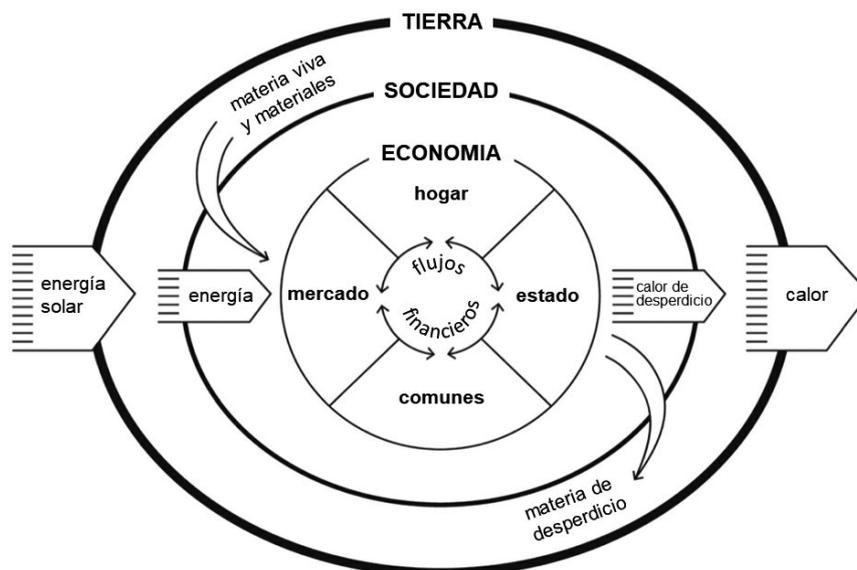


Figura 2.2.: La “economía anidada”

Fuente: Raworth (2017, p. 66). Traducción del autor.

Ante la desconexión actual entre economía, sociedad y naturaleza, Raworth propone una *economía anidada* (figura 2.2). Esto significa que la economía, con sus componentes (los hogares, el mercado, los comunes y el Estado) y sus flujos financieros de intercambio económico, está anidada como subsistema dentro de la sociedad. A su vez, la sociedad, con los flujos de materia viva (como la biomasa), energía, materiales (como el agua y los minerales), así como de desechos que produce, está anidada dentro de la naturaleza.

2.2.1. La crisis climática

En Colombia el mayor ejemplo de esa “economía desconectada” es la extracción a gran escala de combustibles fósiles. No existe casi ningún documento gubernamental o empresarial que reconozca, con toda su complejidad, que extraer cientos de millones de toneladas de carbón y petróleo tiene un impacto adverso en la naturaleza en general y que, en particular, su explotación contribuye al cambio climático.

Sin embargo, hay un consenso (Cook *et al.*, 2016) sobre el hecho de que la extracción, combustión y/o transformación de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo o el gas natural causan un efecto invernadero. Los gases (CO₂, metano, etc.) que inherentemente resultan de extraer, transportar o quemar combustibles fósiles tienen al planeta en vía de la destrucción del frágil equilibrio climático que le ha permitido a la humanidad florecer en los últimos 20.000 años (IPCC, 2014, 2018).

El aumento de los GEI en la atmósfera está llevando a un incremento de las temperaturas de la Tierra (figura 2.3) que ya hoy genera enormes daños humanos, ambientales y económicos. De hecho, Colombia está entre los países con mayor riesgo climático en el mundo (Germanwatch, 2018).

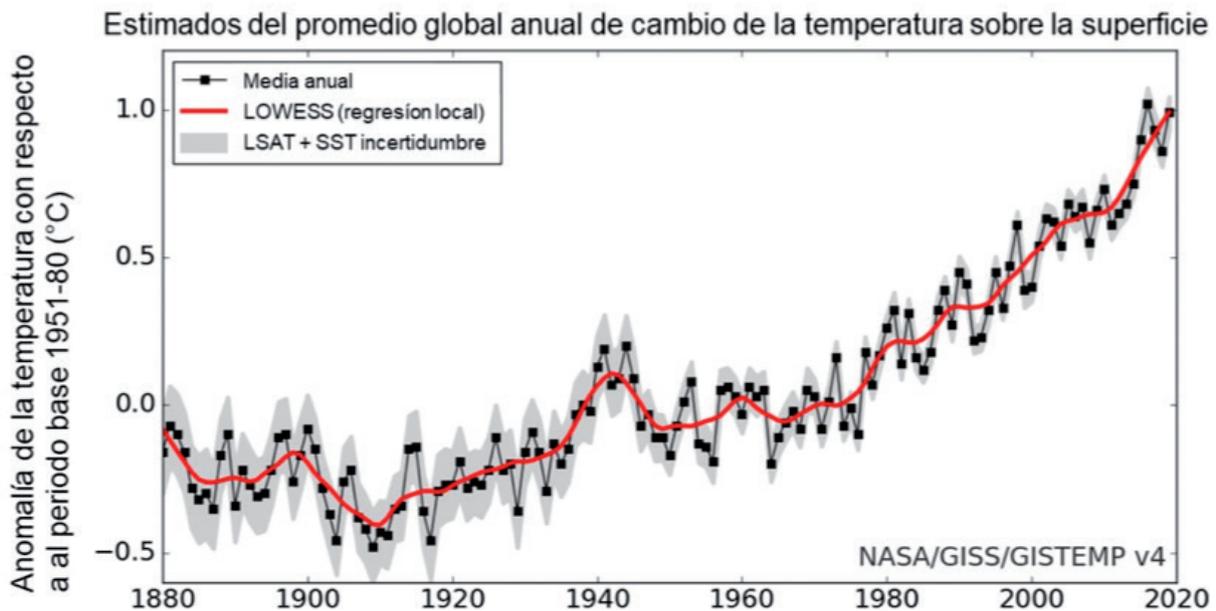


Figura 2.3. Temperaturas globales 1880-2020

Fuente: NASA (2020). Traducción del autor.

Por ello, cualquier propuesta de transición que, además de ser amplia, sea genuinamente sostenible, tiene que incluir la lucha contra la crisis climática. Al respecto, en los últimos años se ha consolidado la literatura que habla de un *presupuesto de carbono* para entender cuántas emisiones de GEI puede aún absorber la atmósfera si se quiere permanecer debajo de incrementos de temperatura de 1,5°C o 2°C (Edenhofer *et al.*, 2018; McGlade y Ekins, 2015). Uno de los estudios más influyentes concluye que “a nivel mundial, un tercio de las reservas de petróleo, la mitad de las reservas de gas y más del 80 % de las reservas actuales de carbón no se deben utilizar entre 2010 y 2050 para alcanzar el objetivo de 2°C” (McGlade y Ekins, 2015). Esta realidad aterriza en un hecho muy concreto lo que tiene que incluir una transición que pueda llamarse sostenible. Dado que más del 70 % de las emisiones de GEI en el ámbito global provienen de la quema de

combustibles fósiles (IPCC, 2021), más temprano que tarde nuestras sociedades tendrán que asumir la descarbonización como un reto civilizatorio por enfrentar. Por ende, es urgente que se eliminen la extracción y el uso de combustibles fósiles (IPCC, 2014, 2018).

Presupuesto de carbono

Se refiere a la cantidad de GEI que se puede emitir en un periodo (por ejemplo, hasta 2050) sin que se supere un incremento de temperatura en el ámbito global (usualmente de 1,5°C o 2°C).

Además de la extracción y el uso de los combustibles fósiles, en Colombia la deforestación de bosques primarios y el cambio en el uso del suelo son 2 de las actividades que más contribuyen a la crisis climática. Como se ilustró en la anterior sección, son inmensas las extensiones de territorio que se están perdiendo ante el avance de la minería (legal e ilegal), la ganadería y los monocultivos (legales e ilegales). Esto se relaciona con 3 límites planetarios: el uso de los suelos, la biodiversidad y el cambio climático. Si la propuesta de transición ha de ser sostenible, tiene necesariamente que ofrecer luces respecto al impacto de la destrucción de ecosistemas enteros, a través de la deforestación y del cambio de uso de los suelos.

2.2.2. Nuestra huella planetaria

A pesar de que, en comparación con otros países, la huella planetaria⁷ de una persona promedio en Colombia es baja, la nación tiene una preocupante tendencia hacia el deterioro (figura 2.4): cada vez se necesita más del planeta, de lo que este puede dar. Por ello es crucial resaltar que todos los procesos industriales, agrícolas, residenciales, entre otros, tienen impactos en el entorno natural. La naturaleza no tiene una capacidad ilimitada para proveer las materias primas que requiere nuestro estilo de vida. Tampoco tiene una capacidad ilimitada para absorber los desechos que producimos. Por esto es clave incluir todos los flujos de materiales y energía que son inherentes a las actividades humanas en nuestra reflexión. Si por ejemplo la agricultura usa crecientes cantidades de fertilizantes minerales, tenemos que considerar que el planeta tiene una capacidad limitada para absorberlos; igualmente, que los minerales con los que esos fertilizantes se producen son recursos no renovables.

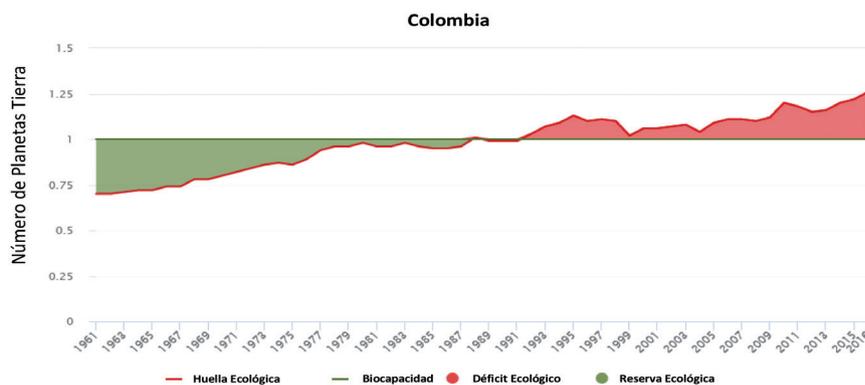


Figura 2.4. La huella ecológica de Colombia - ¿Cuántos planetas necesitamos en comparación con lo que el planeta nos da? Fuente: Global Footprint Network (2019).

⁷ Rastreando el uso de 6 categorías de superficies productivas (tierras de cultivo, tierras de pastoreo, zonas de pesca, tierras edificadas, zonas forestales y demanda de carbono en la tierra), la huella ecológica mide los activos ecológicos que una población necesita para producir los recursos naturales que consume (por ejemplo, los productos alimenticios o el espacio para la infraestructura urbana), así como para absorber sus desechos, en especial las emisiones de carbono. Este consumo luego se compara con

Lo mismo aplica a procesos industriales que pueden contribuir a destruir la capa de ozono o a acidificar el océano e incluso agotar o contaminar nuestras fuentes de agua dulce. Toda acción humana tiene un impacto. No hay actividad que no genere algún daño, por pequeño que este pueda ser.

Por todo lo anterior se reitera la urgente necesidad de “anidar” la economía dentro de la sociedad y a estas 2 dentro de la naturaleza que las sostiene. Esa es la esencia de una transición sostenible que respete los límites planetarios.

2.3. Democracia participativa

Si la rosquilla es la meta de una transición, entonces esa transición tiene que ser *amplia* (efectuando diversas transformaciones socioeconómicas) y *sostenible* (contribuyendo a respetar efectivamente los límites de la Tierra).

Sin embargo, esto no dice mucho con respecto a una transición *como proceso*. Es esto lo que motiva el tercer eje transversal. Si una transición amplia y sostenible ha de acercarnos como sociedad a un espacio justo y seguro para buscar la prosperidad humana dentro de una floreciente red de vida humana y no humana, el proceso para llegar ahí se debe guiar de acuerdo con un referente claro de democracia participativa.

Teniendo en cuenta el contexto colombiano y siendo la Constitución Política el principal pacto social que hoy tiene la ciudadanía, los cambios de los que se hablará en este y los demás capítulos del libro apuntan a hacer un cambio dentro y de la mano de las instituciones del Estado social de derecho en Colombia.

No obstante, acá se reitera un problema que fue analizado con mayor profundidad en el capítulo 1. Si se quiere hacer una transición democrática, entonces las instituciones públicas, las personas, la sociedad civil, los grupos empresariales, entre otros actores, tienen que someterse al marco constitucional y a las garantías, los derechos y los deberes que este promueve.

Si, por el contrario, hay poderes fácticos que están por encima de ese marco constitucional, mientras que millones de personas no gozan de forma efectiva de los derechos que este consagra, entonces difícilmente se puede hablar de que una transición democrática sea posible.

En este contexto, una transición democrática implica la acción y el efecto de pasar de un modo de organización o acción política, económica, social o cultural a otro de manera gradual y siguiendo los lineamientos del marco constitucional establecido. Se trata entonces de un proceso de toma de decisiones que, más allá de imponer, busca encontrar consensos dentro de la sociedad.

Para ello, la Constitución promulga unos mecanismos de participación directos e indirectos (el voto, el referendo, las consultas populares, los cabildos abiertos, etc.) que pueden servir como herramientas pacíficas, justas y no arbitrarias para tramitar conflictos y expresar, así como materializar, los deseos de cambio.

Si se usa el concepto de la rosquilla como guía, una transición tiene que servir para acercarse a que todas las personas posean acceso a lo necesario para una vida digna. Esto, a su vez, se debe concebir como parte de unos derechos básicos que les corresponden a todas las personas. Por ello es necesario entender la Constitución Política como un pacto social con el objetivo de garantizar también el goce efectivo y pleno de una variedad de derechos fundamentales (salud, educación, ambiente, paz, vida, trabajo, etc.).

la biocapacidad, que representa la productividad de sus activos ecológicos (incluidas las tierras de cultivo, las tierras de pastoreo, las tierras forestales, las zonas de pesca y las tierras edificadas). Estas zonas, sobre todo si no se cosechan, también pueden absorber gran parte de los residuos que generamos, en especial nuestras emisiones de carbono. Si se consume más de lo que la tierra puede sostener, entonces la huella ecológica es negativa (Global Footprint Network, 2020).

La influencia desproporcionada de ciertos grupos de interés sobre el Estado hace que cumplir ese pacto social y conseguir ese balance entre una vida digna y el respeto de las fronteras planetarias sea algo casi imposible de conseguir e incluso de imaginar hoy en día.

2.3.1. Democracia vs. extractivismo

Quizás no haya mejor ejemplo para esto que la tensión existente hoy entre los entes de rango nacional y territorial con respecto al uso del subsuelo y del suelo. Si bien el ordenamiento vigente define en el artículo 332 de la Constitución Política que el subsuelo le pertenece al Estado, a través de distintas figuras legales (por ejemplo, el Código Minero de 2001) la nación se ha arrogado el poder de decidir sobre él. Al mismo tiempo, tanto la Constitución como el ordenamiento legal reconocen que son los entes territoriales los que deciden sobre el ordenamiento del territorio y, por ende, el manejo del suelo.

Justo ahí entran en conflicto el interés particular de algunas empresas mineras, por ejemplo, para ejecutar proyectos a gran escala (La Colosa, Soto Norte o Quebradona) o la exploración y extracción de hidrocarburos (Cumará, Meta o Lebrija, Santander), y el interés general, empezando por el de las comunidades locales que se oponen a los megaproyectos, pero incluyendo también el de la sociedad en general.

Como discute el capítulo 1, la movilización de las organizaciones en los territorios y el acompañamiento de la sociedad civil, que han protestado, litigado e incluso votado para evitar la expansión del extractivismo, constituye uno de los pocos frenos que han funcionado ante el modelo depredador de apropiación y extracción de recursos naturales. Por ello ha sido necesaria la intervención de instituciones del nivel de las altas cortes y del Gobierno nacional para impedir que los territorios y sus habitantes se sigan pronunciando en contra de diversos megaproyectos minero-energéticos, por ejemplo, a través de las consultas populares, los acuerdos municipales o incluso los referendos.

Si partimos de que se requiere una transición para superar el extractivismo y de que este tiene éxito precisamente para limitar la democracia participativa, entonces urge una transición para revivir la democracia participativa en nuestra organización política. Sin embargo, para que cualquier transición pacífica y ciudadana funcione es crucial que funcione justamente esa democracia. Eso genera una paradoja: sin democracia no hay transición, pero sin transición no puede haber una democracia participativa plena.

Es posible que se generen tensiones entre el ordenamiento constitucional o legal vigente y las necesidades de cambio e incluso que se tengan que hacer reformas legales o constitucionales. No obstante, la misma Constitución ofrece una hoja de ruta y unas garantías procesales para que esos cambios y reformas se puedan llevar a cabo.

3. EXTRACTIVISMO EN COLOMBIA: ¿EL PRIMER OBSTÁCULO PARA ACERCARSE A LA ROSQUILLA?

Colombia está lejos de encontrar un balance entre ofrecer los fundamentos básicos para la vida digna y el respeto a los límites planetarios que impone la naturaleza. De hecho, son diversos los indicios para creer que el Estado colombiano ha actuado con propósitos totalmente distintos. En los siguientes párrafos se discute cómo se llegó ahí y qué actividades nos mantienen lejos del espacio justo y seguro que la rosquilla permite ilustrar.

Como se argumentará, diferentes formas de extractivismo han jugado un papel central en ese proceso. Una de ellas, la extracción a gran escala de combustibles fósiles, muestra perfectamente por qué una economía extractivista es uno de los mayores obstáculos para una transición amplia, sostenible y democrática.

En Colombia hay 6 departamentos⁸ en los que las actividades primarias (extracción de recursos naturales sin procesar) representan más del 40 % del producto interno bruto (PIB) departamental. En 5 departamentos más⁹ esas actividades representan más del 20 % del PIB (DANE, 2017). Esos territorios, en particular los municipios mineros del Cesar y La Guajira o los petroleros del Putumayo, Meta, Casanare o Arauca, experimentan de primera mano los daños que ocasiona un modelo que con frecuencia no valora la dignidad, los derechos humanos, los equilibrios ecológicos y la justicia social. Por su importancia en los ámbitos local, regional y nacional, así como por los graves, prolongados y en ocasiones irreversibles daños que ha generado, este libro toma el modelo extractivista como un hilo conductor para aterrizar la idea de una transición amplia, sostenible y democrática. Sin embargo, para conseguir ese objetivo, se da a conocer la definición de extractivismo que plantean los autores de este texto.

3.1. ¿Qué es el extractivismo?

Con base en Gudynas (2013) y Acosta (2013), el extractivismo se entiende en este capítulo como un modelo de acumulación de capital por medio de la apropiación, muchas veces violenta, de recursos naturales a través de actividades de gran escala y alto impacto socioecológico con fines mayoritariamente de exportación sin procesar.

Como Svampa (2019) y Gudynas (2018) discuten para Latinoamérica, el extractivismo como modelo de acumulación de capital ha sido y es facilitado por una cercana relación con los Estados, no necesariamente ilegal, pero con frecuencia transgrediendo las fronteras de lo moral. Son los Estados los que facilitan, regulan y posibilitan el funcionamiento de este modelo.

Esa cercana relación en ocasiones puede tomar la forma de una “reconfiguración cooptada del Estado”, en la que organizaciones legales e ilegales buscan modificar desde adentro el régimen político. Esto se realiza mediante prácticas ilegítimas adelantadas de manera sistemática para influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas del juego y de las políticas públicas (para mayor detalle véase el capítulo 1 de este libro). El resultado de tales prácticas es que actores particulares consiguen que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social (Garay *et al.*, 2008).

Para que el extractivismo funcione se requiere que muchas estructuras de apoyo en la economía, la política y la sociedad estén de su lado (Gudynas, 2018). Fine y Rustomjee (1996) discuten para el caso sudafricano (en

8 La Guajira, Cesar, Putumayo, Meta, Casanare, Arauca.

9 Vichada, Huila, Boyacá, Tolima, Chocó.

el que identifican un modelo de acumulación de capital al que llaman complejo minero-energético) que este tipo de modelo de acumulación de capital no se restringe necesariamente al sector minero-energético, sino que tiene fuertes vínculos con el sector financiero e industrial, entre otros. Acosta (2013) y Gudynas (2013) coinciden en que existen *muchos diferentes extractivismos* (véanse las varias dimensiones ilustrativas en la tabla 2.1).

Tabla 2.1. Tipos de extractivismos

Fuente: el autor.

Minero-energético		Agrícola	
Legal	Ilegal ¹⁰	Legal	Ilegal
Carbón Hidrocarburos Oro Esmeraldas	Oro Esmeraldas Metales raros	Palma de aceite Caña de azúcar Ganadería	Cocaína Marihuana Maderas especiales

Para no asumir que toda actividad que implica algún tipo de extracción es extractivismo, es crucial dejar claro que ambas cosas no son lo mismo. Como ilustra la tabla 2.2, para que una actividad se considere extractivista tiene que cumplir con dos criterios centrales:

1. El volumen o la intensidad de la extracción y
2. El destino comercial de la actividad.

Por ejemplo, aunque la extracción de carbón en Boyacá o Cundinamarca con seguridad tiene impactos y se puede considerar inconveniente por diferentes razones, *no es extractivismo*, puesto que el volumen e intensidad de la extracción es bajo/medio y el destino comercial es local/nacional. Lo mismo se puede decir de la extracción de materiales de construcción, el cultivo de flores o gran parte de la ganadería extensiva.

Tabla 2.2. Extractivismo vs. diferentes formas de extracción

Fuente: Gudynas (2013, p. 3).

Destino comercial	Volumen/Intensidad de la extracción		
	Bajo	Medio	Alto
Local	Cultivo campesino de alimentos para autoconsumo.	Tala de bosque nativo para obtener leña.	Captura de agua para riego o uso doméstico.
Nacional	Fibras vegetales para cestería, techos, etc.	Frutas y verduras convencionales para mercados nacionales.	Arenas y gravas para construcción.
Exportación	Alimentos orgánicos (por ejemplo, uchuvas).	Flores de invernadero (por ejemplo, rosas o claveles).	EXTRACTIVISMOS Minerales, hidrocarburos, monocultivos a gran escala (por ejemplo, banano).

10 Lo ilegal se refiere a lo que no cuenta con las autorizaciones del Estado para la explotación de esos recursos, como el título minero y la licencia ambiental, o a que la actividad está prohibida por ley.

Para contrastar está claro entonces que, por ejemplo, la extracción a gran escala de carbón (en el Cesar y La Guajira), de hidrocarburos (en La Guajira, Meta, Putumayo, Casanare), de oro (como se quiere plantear en Antioquia o Santander y se ejecuta ilegalmente en Chocó o el sur de Bolívar) o de narcóticos (en Antioquia, Norte de Santander o Nariño) sí es extractivismo: es una actividad de alto impacto y alta intensidad predominantemente orientada a la exportación y no requiere mayor procesamiento o encadenamiento productivo.

3.2. Delimitando el objeto de estudio

Para delimitar el objeto de estudio es vital analizar cuáles son los sectores de la economía nacional que más contribuyen a que el extractivismo funcione. En términos biofísicos, una pista la puede dar la balanza comercial física de Colombia.

Allí se miran los flujos de materiales que entran y salen del país. Esto se mide en el tonelaje total de lo que se exporta/importa. Esta balanza se caracteriza por su desequilibrio. Se exportan muchísimos más materiales y energía de los que se importan. Colombia es un exportador neto de su subsuelo (es decir, de los minerales, la energía o los recursos extraídos a través de la explotación de hidrocarburos).

Mientras que en 2016 se exportaron casi 120 millones de toneladas (mayoritariamente de combustibles fósiles), se importaron poco más de 10 millones de toneladas (sobre todo metales, minerales no-metálicos y biomasa) (Infante-Amate *et al.*, 2020).

Si a las toneladas de material se les agrega lo que Pérez-Rincón (2009) denomina la “mochila ecológica”, es decir, los materiales, la energía y el agua requeridos para extraer el recurso, la cifra adquiere otra dimensión. Tomando tan solo el carbón como referencia, por cada tonelada se tienen que remover 8 toneladas de material de arrastre (CGR, 2019); es decir, si en 2017, por ejemplo, se extrajeron casi 90 millones de toneladas de carbón (UPME, 2019), se tuvieron que remover, en promedio, 720 millones de toneladas de material de arrastre.

Para comparar, en 2018 se produjeron en todo el país 72 millones de toneladas de productos agrícolas (FAO, 2020) y menos de 25 millones de toneladas de materiales de construcción (UPME, 2020b). Visto así, la suma de todos los materiales de construcción y productos agrícolas producidos en Colombia en 2018 es casi 7 veces menor a la de los materiales intervenidos por la extracción a gran escala de carbón.

En términos de intercambio físico (es decir, independientemente del valor monetario de los recursos naturales), los combustibles fósiles son el renglón más importante de la economía extractivista (de hecho, si se suman los materiales removidos o intervenidos, son el renglón más grande de la economía colombiana en términos “físicos”).

Esto no debe desconocer que hay otros extractivismos importantes. De hecho, la balanza comercial colombiana ha pasado por un proceso de reprimarización en el que las *commodities* subieron su participación del 66,5 % (1998-2002) al 80,6 % (2013-2017) del valor monetario de las exportaciones totales (UNCTD, 2019); es decir, además del casi 50 % que representan las exportaciones fósiles, hay un 30 % adicional de la canasta exportadora que depende de diferentes extractivismos.

Sin embargo, por su envergadura y profundos daños socioecológicos, este capítulo se concentrará en abordar y analizar lo que se ha denominado extractivismo de combustibles fósiles (Healy *et al.*, 2019): el sector responsable del mayor flujo de material de arrastre, energía y agua en Colombia. Con el ánimo de visibilizar los impactos del extractivismo de combustibles fósiles, la tabla 2.3 reporta algunos de los más graves y conocidos.

Tabla 2.3. Impactos del extractivismo fósil

Impactos sobre los límites planetarios	Impactos sobre los fundamentos básicos para una vida digna
<p>Agua: diferentes reportes (Indepaz, 2018; Tostón Sarmiento, 2013) asocian la extracción de carbón con contaminación, agotamiento de fuentes hídricas y desertificación en La Guajira.</p> <p>De acuerdo con los informes de sostenibilidad más recientes de Cerrejón (2020) y Drummond Ltd. Colombia (2019), tan solo estas 2 empresas utilizan casi 20 millones de metros cúbicos al año.</p>	<p>Vivienda y territorio: de acuerdo con información recopilada y reportada por el colectivo Geographiando¹¹, a corte de febrero de 2019, casi la mitad del territorio continental de Colombia (más de 56 millones de hectáreas) ha sido declarado área estratégica minera, ha sido solicitado para títulos mineros o ya tiene títulos vigentes.</p> <p>Como se pudo determinar en nuestro proceso de investigación con representantes de la Organización Indígena de Colombia (ONIC), muchos emprendimientos de extracción de hidrocarburos y carbón se han dado en territorios de comunidades étnicas, especialmente indígenas.</p> <p>En casi todos los casos, esto ha llevado a desplazamiento y desarraigo, así como a mayores dificultades para poder seguir habitando el territorio en condiciones dignas. Adicionalmente, actividades como la extracción de carbón en el Cesar han sido asociadas con desplazamiento forzado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).</p>
<p>Pérdida de territorio: según el informe más reciente sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente, en 2011 tan solo para el carbón había 1,23 millones de hectáreas con títulos mineros vigentes (CGR, 2019).</p> <p>Si todas las áreas con solicitudes de explotación minera de carbón e hidrocarburos se aprobaran, casi un tercio del territorio continental y marítimo de Colombia estaría en riesgo de degradación.</p>	<p>Paz y justicia: la extracción de combustibles fósiles ha mostrado tener diferentes nexos con hechos violentos y financiación de estructuras paramilitares (Maher, 2015; Salinas Abdala <i>et al.</i>, 2018).</p> <p>De igual forma, el hecho de que las empresas del sector puedan financiar a la fuerza pública y la administración de justicia (Pacifista, 2019), hace que no haya garantías de independencia judicial en los territorios extractivos.</p>
<p>Contaminación atmosférica: diferentes reportes (para una revisión de varios de ellos véase por ejemplo RLS y Sintracarbón, 2019) han constatado el papel central de la extracción de carbón a gran escala en la contaminación del aire. Varios fallos judiciales han confirmado este hecho (por ejemplo, las sentencias SU698/17 y T-154 de 2013) condenando a varias de las empresas carboníferas. En general, al hacer una evaluación de la calidad del ambiente en el país, la Contraloría, por ejemplo, concluyó que no hay casi ninguna ciudad de más de 100.000 habitantes en la región Andina que no tenga niveles de material particulado aceptables de acuerdo con los estándares de la OMS (CGR, 2019). La mayor fuente de material particulado en áreas urbanas es la combustión de gasolina y diésel.</p>	<p>Participación política: de diferentes formas, comunidades adyacentes a los proyectos carboníferos y petroleros han comunicado su desacuerdo con estas actividades extractivas. En algunos casos, como la consulta popular realizada en Cumaral (Meta), casi se logra expresar la voluntad popular en contra de la extracción petrolera. Sin embargo, para facilitar el avance de estos proyectos se ha recurrido a limitar y cerrar los espacios de participación ciudadana (véase el capítulo 1 de este libro).</p>

11 Para más información véase: <https://geoactivismo.org/mapas/radiografia-del-extractivismo/>

<p>Efecto invernadero y crisis climática: tanto en la combustión en el extranjero, como en la extracción local, el sector carbonífero y de hidrocarburos es responsable por la emisión de grandes cantidades de GEI.</p> <p>Sumando las emisiones potenciales de las exportaciones de combustibles fósiles con las emisiones del consumo energético nacional, se están emitiendo hasta 330 millones de toneladas de CO₂ por año (véase el punto 2.1.2 en este capítulo). Esto es considerablemente más de lo que Colombia se comprometió a emitir para el 2030.</p>	<p>Daños a la salud: solo en áreas carboníferas son varios los fallos judiciales que vinculan directamente el (ausente) derecho a la salud de diferentes comunidades étnicas con la extracción de carbón a gran escala.</p> <p>En el Magdalena Medio, en el área de influencia de la Refinería de Barrancabermeja, son diversas las afectaciones de la extracción y del procesamiento de hidrocarburos sobre la población, en especial la rural.</p>
<p>Contaminación química: de acuerdo con diversos estudios (véase CGR, 2019, por ejemplo), los materiales de arrastre extraídos/eliminados en la minería a gran escala, así como diferentes tipos de lodo y residuos de la explotación de hidrocarburos, han dejado una fuerte huella de contaminación química en suelos, fauna, flora y fuentes hídricas, muchas veces a perpetuidad (Ángel, 2019).</p>	

Aunque este sector representó casi la totalidad, en términos físicos, de las exportaciones colombianas, solo aportó aproximadamente 4,45 % del PIB colombiano en 2019 (3,38 % petróleo y 1,07 % extracción de carbón) (DANE, 2020b). En enero de 2020 el 0,8 % del empleo estaba en el sector de “explotación de minas y canteras” (DANE, 2020a).

El desequilibrio entre los aportes reales del sector a la economía y los recursos que recibe resalta cuando se tiene en cuenta que este sector fue receptor de más del 40 % de la inversiones extranjeras directas a la economía colombiana entre 1994 y 2020 (Banco de la República, 2020). El sector ha sido definido por numerosos actores como de vital importancia para la economía nacional (véanse por ejemplo Strambo y González Espinosa, 2020, o Strambo *et al.*, 2020, para un análisis que cuestiona esta perspectiva; véase Ponce Muriel, 2014, para considerar un alegato a favor del sector), pero es uno de los que mayor conflictividad (González Espinosa, 2015) y daños socioambientales (Cardoso, 2015a, 2015b, 2018) ha creado.

Como ilustra la tabla 2.2, el extractivismo, a modo de elemento central del modelo económico vigente en Colombia, transgrede los límites internos y externos de la rosquilla. Es un modelo que genera riqueza para pocos sin bienestar para la mayoría, a través de un acelerado agotamiento de los recursos naturales no renovables y, de paso, de la destrucción de ecosistemas y comunidades enteras. Superarlo puede ser un inicio, quizás incluso un salto, hacia un futuro verdaderamente sostenible.

4. AVENIDAS DE TRANSICIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LOS 3 EJES TRANSVERSALES

Las anteriores secciones dejaron claros varios aspectos. Primero, que la crisis causada por la pandemia de la COVID-19 y los problemas que esta desnudó y empeoró venían de antes. Problemas como la inequidad, diferentes deficiencias en los sistemas de seguridad social, acceso a empleo, el cuidado del ambiente, entre otros, ya existían y se vieron severamente agravados o en particular visibilizados con el transcurso de la pandemia.

En segundo lugar, el empeoramiento de la situación detonada por la pandemia y las crisis socioeconómicas que la acompañaron revelaron que el estado de cosas actual es totalmente insostenible tanto en términos sociales como ecológicos. No se puede seguir por el mismo camino.

Tercero: un concepto útil para decir en qué vamos mal y hacia dónde queremos ir como sociedad es la rosquilla con su espacio justo y seguro para la humanidad, en el que se ofrecen los fundamentos básicos para una vida digna respetando los límites planetarios que impone la naturaleza. Son varias las áreas en las que estamos por fuera de esa rosquilla. Cuarto: en Colombia el extractivismo de combustibles fósiles es uno de los mayores responsables, directos o indirectos, de que como sociedad estemos en esta situación de insostenibilidad social y ecológica.

Ante esto se plantean 3 ejes para una transición dentro del espacio seguro de la rosquilla: una transición amplia, sostenible y democrática. *Amplia* porque el país requiere con urgencia acordar y ejecutar importantes transformaciones en su dimensión socioeconómica (no solo energética) con el fin de facilitar los fundamentos básicos de una vida digna para todos los ciudadanos. *Sostenible* porque apunta a respetar efectivamente los límites planetarios que impone la naturaleza y que van más allá de la retórica. *Democrática* porque plantea discutir de manera explícita las reglas de la transición para que sea un proceso gradual, incluyente, garantista y participativo que evite arbitrariedades y abusos.

Una transición así planteada requiere de la participación ciudadana y del libre ejercicio de sus derechos fundamentales y colectivos para abordar, mediante amplios consensos, una transformación socioeconómica equitativa en estricta correspondencia con los retos que nos imponen la lucha contra las crisis ecológicas y la necesidad de garantizarnos una vida digna.

Con el ánimo de ofrecer diferentes perspectivas que puedan informar sobre un proceso de transición con esas características, esta sección analiza varios conceptos de transición que han surgido desde la academia, la sociedad civil y otros sectores de la sociedad. Empezando por la transición energética, quizás el más conocido en este momento, se pasa luego a otros entendimientos más abarcadores que trascienden el ámbito energético. Con ellos se presenta una propuesta para la transición hacia una rosquilla colombiana.

4.1. La transición energética

En el terreno energético, central desde el punto de vista del extractivismo de combustibles fósiles, pulula una variedad de ideas y nociones de transición. En términos generales, “las transiciones energéticas se refieren a procesos que implican cambios de una forma, estilo, estado, lugar o escala de un sistema de energía a otro” (Edomah *et al.*, 2020, p. 1).

Dado que esos procesos que implican cambios pueden tener una multitud de formas, abren un campo enorme para discutir qué es exactamente lo que se tiene que cambiar y qué puede continuar como está. Para diferenciar ambas cosas es crucial dejar muy claro qué tipo de transición energética es compatible con una transición amplia, sostenible y democrática.

Diferenciando conceptos esenciales I

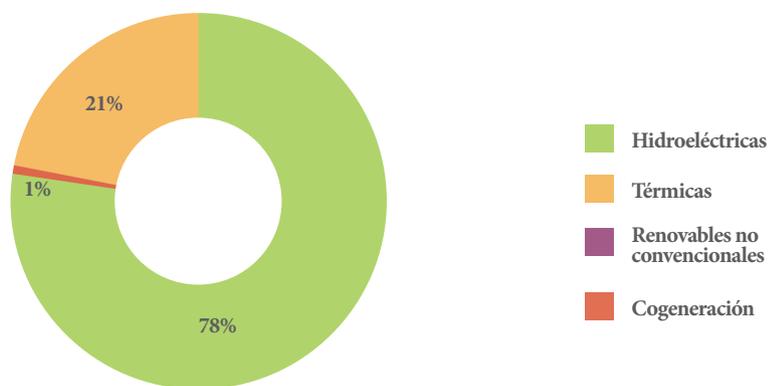
- A. **Cambio de la matriz eléctrica ≠ descarbonización:** la matriz eléctrica solo representa un 17% del consumo energético de Colombia. El 83% del consumo final de energía corresponde a usos energéticos que generan emisiones de GEI. Por ello, tener 100% de electricidad renovable es necesario, pero no suficiente para descarbonizar nuestra sociedad y economía.
- B. **Cambio de la matriz energética ≠ descarbonización:** incluso cambiar la matriz energética (incluye generación de electricidad, usos industriales y transporte), que representa casi el 60% de las emisiones de GEI, es insuficiente para una verdadera descarbonización. Siguen haciendo falta el 40% de las emisiones de GEI.
- C. **Descarbonización = Cambio matriz eléctrica + energética + agro / cambio en el uso de suelos/ desperdicios:** una descarbonización efectiva requiere cambiar la matriz eléctrica y la energética a 100% renovables, al mismo tiempo que se cambian prácticas agrícolas y de manejo forestal o cambio de uso del suelo, así como de manejo de residuos/desperdicios. Todas estas actividades generan emisiones de GEI y por ende tienen que cambiar.

Como se muestra en la figura 2.5, más de la mitad de las emisiones de GEI en el mundo provienen del sector energético y, en consecuencia, de la quema de combustibles fósiles. En Colombia casi 2/3 de las emisiones de GEI están relacionadas con la extracción o combustión de carbón, petróleo, gas o sus derivados (Climate Watch, 2018). Esto hace que cuando se piensa en mitigar emisiones de GEI, se suele asociar esto con una transición energética.

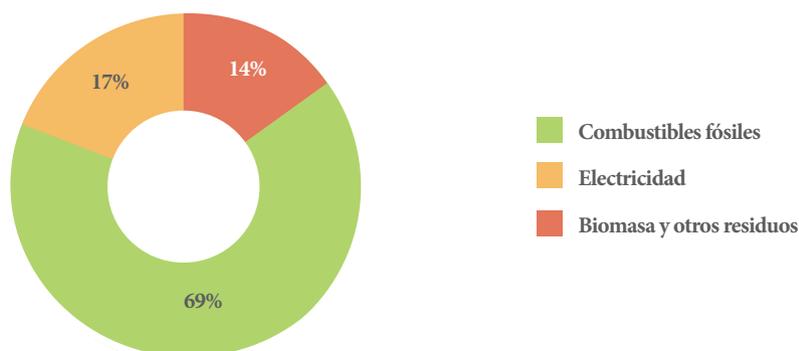
Entonces, si aceptamos que como sociedad tenemos una responsabilidad sobre el acelerado cambio que ha producido la quema de combustibles fósiles en la composición de la atmósfera, surge la necesidad de hacer una transición hacia un sistema energético totalmente descarbonizado.

Eso significa que no solo la electricidad debe ser descarbonizada, sino todos los demás procesos que requieren combustibles fósiles como la industria y el transporte. Además, no basta con cambiar la matriz energética: es necesario replantear cómo funcionan la agricultura, el uso de los suelos y el manejo de los bosques y de desperdicios. Solo así una transición puede ser verdaderamente sostenible.

Matriz eléctrica colombiana en 2019



Consumo final de energía en 2019 en Colombia



Emisiones de GEI de Colombia en 2016

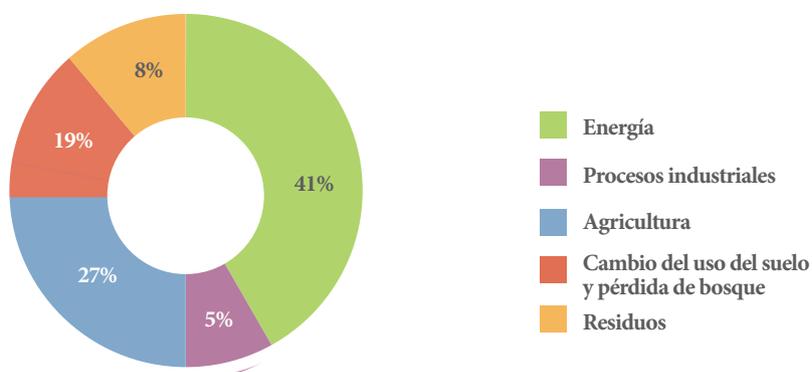


Figura 2.5. Participación porcentual de diferentes tecnologías de generación eléctrica, fuentes del consumo final de energía y fuentes de emisiones de GEI en las respectivas matrices

Fuente: el autor, con base en Climate Watch (2018) y UPME (2020a).

Como muestra la figura 2.5, si bien la hidroelectricidad da la impresión de que la matriz eléctrica es limpia, está claro que la electricidad es solo un componente pequeño de la matriz energética. Del consumo final de energía en Colombia el 83 % no es electricidad y genera emisiones de GEI, entre otros contaminantes. Si genuinamente se quiere respetar la frontera planetaria que impone la atmósfera, se tienen reducir las emisiones de GEI provenientes del transporte, de la industria y del agro, así como del cambio en el uso de los suelos.

Con el transporte y la industria en mente, en diferentes espacios se ha recurrido al concepto de acoplamiento sectorial (IRENA, 2020). Este hace referencia a un posible camino para reducir las emisiones de GEI. El acoplamiento sectorial implica que, a la vez que la matriz eléctrica se va volviendo cada vez más renovable, el sector transporte y la industria se tienen que volver más eléctricos.

Esto se puede dar, por ejemplo, a través del cambio de un sistema de transporte masivo basado en diésel, como el Transmilenio, por uno basado en electricidad, como los metros o tranvías. En la industria puede ocurrir, por ejemplo, al cambiar altos hornos que funcionan con gas o carbón por los que funcionan con arcos eléctricos. Dicho de otra manera, descarbonizar implica dejar de utilizar motores de combustión interna, hornos y las demás maquinarias que funcionan con gas, carbón, diésel, entre otros.

4.1.1. ¿Transición o adición energética en Colombia?

De momento, la planeación energética en Colombia no contempla, o siquiera identifica, el acoplamiento sectorial como un tema importante, ni hablar de una prioridad de política pública (UPME, 2020c). Mientras tanto, de la Unión Europea hasta Japón, de Estados Unidos a Australia e incluso en países como Marruecos ya se están explorando caminos para materializar un futuro sin combustibles fósiles en todos los sectores.

Entre ellos sobresalen las iniciativas para promover la investigación, la fabricación y el uso de carros y trenes eléctricos, vehículos que funcionen con hidrógeno, entre otras tecnologías. Para acotar: una transición energética efectiva tiene que conseguir una descarbonización de la matriz energética, no solo de la eléctrica.

En Colombia el enfoque principal de esa transición se ha puesto en el despliegue de grandes proyectos de energías renovables no convencionales, como lo son la eólica y la solar (Ministerio de Minas y Energía, 2020), así como hidroeléctricas (Giraldo *et al.*, 2018). Sin embargo, esto ha seguido una lógica de adiciones energéticas (York y Bell, 2019), en la que se agregan fuentes de energía sin quitar las existentes que contaminan.

En Colombia no existe ningún plan para cerrar las termoeléctricas que queman carbón, *fuel oil* o gas, a pesar de que muchas ya cumplieron su vida útil. En la lucha contra el cambio climático no alcanza con innovar: es crucial exnovar acabando deliberadamente con el uso de tecnologías, energías o prácticas insostenibles (David, 2018; Heyen *et al.*, 2017).

4.1.2. ¿Amplia, sostenible y democrática?

Como en Colombia no hay transición, de momento solo adición energética, es difícil afirmar que esta sea genuinamente sostenible o que acerque al país a ofrecer los fundamentos básicos para una vida digna. Además, diferentes situaciones ponen en duda que sea pensada en clave de democracia.

Para comenzar, hasta el momento el Gobierno se ha concentrado en promover soluciones a gran escala para su proyecto de transición (léase adición) energética. Dominan los grandes parques solares o eólicos, así como las grandes hidroeléctricas. En el caso de estas últimas, como Hidroituango, se ha visto que este tipo de proyectos tienen un efecto devastador en el medio ambiente, la biodiversidad e incluso las emisiones de GEI¹² (CGR, 2018).

Las grandes hidroeléctricas han estado relacionadas con problemas de desplazamiento forzado, pérdida de territorio y de soberanía alimentaria, violaciones a derechos humanos, entre otros (Román *et al.*, 2020). Además, han generado grandes movimientos de resistencia que ponen en duda si son democráticos.

Igualmente, el *boom* de las energías renovables, como el que se está dando en La Guajira, ya da muestras de que está repitiendo muchos de los problemas que tenía esa región con el extractivismo de carbón. Todo parece indicar que se fracturará aún más el territorio de las comunidades wayuu. Además, son varios los indicios de que no se les dará mucha voz o voto en lo que se hará con la energía o con su territorio (González Posso y Barney, 2019). Aunque sean renovables, se duda que los megaproyectos eólicos y solares, como están planteados ahora, contribuyan a dar los fundamentos para una vida digna. Además, es muy probable que

12 Cuando una represa no remueve la biomasa antes de inundarse, esta se descompone generando grandes cantidades de metano, un GEI muchas veces más poderoso que el dióxido de carbono.

afecten otros aspectos como la biodiversidad y, de hecho, al no cumplir en muchos casos los requisitos de consulta previa a las comunidades wayuu (Semana Sostenible, 2020), ya están dando muestras de no tener mucho interés por el respeto al marco democrático que define la Constitución.

4.1.3. ¡Amplia, sostenible y democrática!

Un entendimiento más abarcador y amplio de la transición energética se da, por ejemplo, en los trabajos de Soler Villamizar (2019) y Soler *et al.* (2018), así como de Bertinat (2016). Allí se exploran conceptos de transición que van más allá de cambiar la matriz energética o de concentrarse en agregar nuevas tecnologías sin cuestionar sus posibles problemas.

Tales visiones incluyen promover y mantener el trabajo digno y la lucha contra la pobreza. Estos conceptos, provenientes en parte de una multitud de organizaciones de base de América Latina, apuntan a cuestionar no solo la composición de la matriz energética, sino las dinámicas de poder, acumulación de capital y relacionamiento político cultural, así como el trato que se le da a la naturaleza y a comunidades étnicas en las tristemente célebres áreas de sacrificio (Ulloa y Göbel, 2014) en las que se han convertido grandes porciones de territorio.

Desde la perspectiva de muchas organizaciones sociales, incluidos sindicatos, ONG, colectivos en el territorio, entre otros, la transición no se puede conformar con hacer cambios cosméticos al sistema energético que lleven a que surja un nuevo sistema de apropiación de capital, esta vez de la mano de las energías renovables (para un ejemplo de tal desarrollo véase González Posso y Barney, 2019).

Si bien reflexiones en esta línea son cruciales para una genuina transición energética amplia, sostenible y democrática, como se explicó antes, el sector energético solo es uno de varios motores del cambio climático. En Colombia la agricultura, los procesos industriales y el manejo de desperdicios son responsables de poco menos de la mitad de las emisiones de GEI (Climate Watch, 2018).

Además, los GEI no solo llegan a la atmósfera a través de la combustión de algún combustible para su uso energético, se emiten también durante los procesos de explotación. Esto ocurre por ejemplo en la extracción de hidrocarburos o carbón, como emisiones fugitivas o en el transporte como fugas.

Una forma adicional y muchas veces desconocida en la que se generan emisiones de GEI, que en el inventario de emisiones cae bajo el rubro de *procesos industriales*, es el uso *material* de materias primas fósiles (carbón, petróleo o gas natural). En la transformación, cuando se producen por ejemplo cemento, acero, plástico o fertilizantes basados en amoníaco, los combustibles fósiles no solo cumplen una función energética, sino también una química.

En el proceso necesariamente generan emisiones de GEI. Si se quieren reducir estas emisiones, se tienen que desarrollar procesos diferentes para fundir acero¹³ o fabricar cemento¹⁴ sin carbón y fabricar plásticos o fertilizantes sin hidrocarburos¹⁵.

Viendo en concreto y en detalle la base material de la sociedad moderna, es vital reconocer que depende considerablemente de unas materias primas y procesos de transformación que poco a poco nos están acercando a una inminente catástrofe planetaria.

13 Con el fin de conocer una tecnología ya existente para hacerlo: <https://tinyurl.com/y4m27gj2>

14 Con el fin de conocer una tecnología ya existente para hacerlo: <https://tinyurl.com/y53sb5xh>

15 Con el fin de conocer una tecnología ya existente para hacerlo: <https://tinyurl.com/y5ubafp8>

4.2. Entendimientos más amplios de transición o transformación

Después de aclarar cómo la descarbonización es un elemento central, y a la vez complejo, de una transición que sea efectiva para luchar contra el cambio climático, se puede pasar a revisar unas consideraciones adicionales.

La primera es que una genuina descarbonización de la sociedad y de la economía en Colombia deberá estar acompañada de unos cambios fundamentales en casi todos los aspectos de la vida del país, sin desestimar que estos pueden desencadenar algunos traumatismos.

Para empezar, la descarbonización implica sustituir más de la mitad de las exportaciones del país y casi la mitad de las inversiones extranjeras directas. Obliga a encontrar fuentes alternativas para cerrar el hueco fiscal que dejaría de aportar el sector petrolero y que corresponde a casi el 10 % del presupuesto del gobierno central (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Esto incita a pensar en qué van a trabajar no solo los casi 250.000 trabajadores del sector minero-energético, sino los millones que trabajan en industrias como la del cemento, los automóviles, las motocicletas, los plásticos o el acero. Obliga a pensar en el papel que el campo y la agricultura, así como la protección de los bosques, van a jugar para una transición amplia, sostenible y democrática.

Vista así, la transición va muchísimo más allá de lo energético. Empezando con la descarbonización, puede terminar cambiándole la cara a nuestro país. Sin embargo, para que un proceso como este, mediado por una transición (no solo una adición) energética, conduzca a una transición hacia la rosquilla es crucial hacer unas aclaraciones:

- **Descarbonización no se traduce necesariamente en generación de fundamentos mínimos para una vida digna:** la descarbonización se puede ejecutar sin que las personas más vulnerables disfruten los fundamentos mínimos de una vida digna. Cambiar una tecnología por otra, como la combustión de carbón para la generación de electricidad por parques eólicos, no cuestiona el modo de producción, las relaciones de poder o la distribución de beneficios y daños. Una transición amplia implica mucho más que solo una descarbonización.
- **Descarbonización no necesariamente significa democracia:** la descarbonización se puede hacer, en teoría, en contra de la voluntad de los afectados por ella. Con el precedente de la extracción de carbón, por ejemplo, que obligó a muchas personas que no lo querían a desplazarse, nada descarta que lo mismo suceda con las energías renovables. De igual forma, una transición puede no incluir o consultar a la ciudadanía e incluso ignorar o vulnerar sus derechos.
- **Descarbonización no significa una transición al posextractivismo:** si el modelo actual extrae copiosos recursos a gran escala con alto impacto, sin procesarlos y para exportarlos, lo mismo podría suceder en un escenario de descarbonización. De hecho, la política minero-energética actual da señales de alarma en esa dirección: se plantean diversos megaproyectos mineros (en especial de oro, cobre y ferroníquel), así como megaparques eólicos y solares con la excusa de la transición, pero sin plantear una alternativa al extractivismo.
- **Descarbonización no significa automáticamente el respeto de otros límites planetarios:** la descarbonización es solo uno de los diversos retos que se tienen para respetar los límites planetarios. Ignorar los demás e incluso agravarlos (por ejemplo, al intervenir muchas más áreas para extraer los metales necesarios para la descarbonización se superarían el cambio en el uso de los suelos y la contaminación química de los ecosistemas) sería un error muy peligroso.

4.2.1. Hacia una transición amplia, sostenible y democrática

Queda claro entonces que una descarbonización total de la economía y la sociedad es una condición necesaria para acercarse a la rosquilla. También que las implicaciones de una transición que cumpla la meta de descarbonización afectan virtualmente todos los aspectos de la vida en sociedad. Sin embargo, todo lo anterior no es suficiente para llegar a un espacio seguro y justo para la humanidad, empezando por la sociedad colombiana.

Con el ánimo de aportar reflexiones útiles para una “rosquilla colombiana” que sirva de meta final e inspire a su vez un proceso de transición amplio, sostenible y democrático, los siguientes párrafos presentan diferentes debates y conceptos de transición que van mucho más allá de una transición energética.

4.2.1.1. Enfrentando los “mordiscos” a la rosquilla - El debate sobre el posextractivismo

Como se definió en la sección 2.3.1 y se ilustró en la 2.3.2, la extracción a gran escala de carbón y petróleo implica literalmente romper el territorio para extraer enormes cantidades de materiales y energía, acción que produce heridas abiertas en la tierra y sus habitantes. Así, no se puede pensar en una rosquilla colombiana sin superar la forma voraz en que unas pocas empresas están mordiénola. Para acercarnos a la sostenibilidad hay que superar las prácticas insostenibles.

Para enfrentar esos mordiscos, desde numerosos movimientos de base, centros de pensamiento, universidades, entre otros, se han planteado alternativas a este modelo; se habla de *posextractivismo*¹⁶. Casi todas sus corrientes coinciden en replantear la relación que se tiene con la naturaleza pasando por desmercantilizar los recursos naturales y revalorar la diversidad biológica y cultural de los territorios de donde hoy se extraen recursos naturales. No obstante, sus diversas visiones varían en las rutas de cómo hacer una transición al posextractivismo.

Algunos autores reflexionan sobre la necesidad de reducir lo más pronto posible la extracción de recursos naturales a un mínimo que no esté más allá de lo necesario. Con ese “extractivismo indispensable” (Acosta y Brand, 2018; Alayza y Gudynas, 2010) se deben poder proveer las materias primas requeridas para generar los encadenamientos productivos e industriales de los que depende el bienestar en un país. Todo el extractivismo que vaya más allá de lo indispensable y tenga, como hoy, el objetivo no de usar la energía o los materiales extraídos, sino simplemente de venderlos al exterior para generar rentas, tiene entonces que superarse. Al respecto, Gudynas (2011b) da un paso más y propone la posibilidad de instituir moratorias para nuevos proyectos extractivistas. ¿Qué significaría esto en concreto para Colombia?:

- Plantear una política de gestión de los recursos naturales que esté más orientada a satisfacer las necesidades de la economía y la sociedad en Colombia, y menos a extraer recursos para exportar sin generar ningún valor agregado.
- Ver a los combustibles fósiles, los minerales o los productos agrícolas menos como fuentes de rentas fáciles y más como precursores muchas veces no renovables para la generación de bienestar.
- Al saber que, por ejemplo, el 63% del petróleo se exporta sin procesar, si se pensara la política de hidrocarburos en clave de soberanía energética, se podría economizar la extracción de petróleo duplicando la vida de las reservas y haciendo innecesarias prácticas más nocivas como el *fracking* o la perforación en aguas profundas.
- Con casi 15 años de reservas de hidrocarburos el país tendría suficiente tiempo para pensar en la eliminación de los combustibles fósiles de su matriz energética.

16 Para ver algunos están: Alayza y Gudynas (2010), Gudynas (2011a), Svampa (2019) y Svampa y Viale (2020).

- Reflexiones similares se tendrían que hacer con otros recursos como el carbón o minerales como el hierro o el níquel e incluso con productos agrícolas como el café o los bananos. Las preguntas por responder son entonces: ¿para qué extraer o producir para el exterior?, ¿a qué costo económico, social y ecológico?, ¿vale la pena?, ¿qué se podría hacer a una menor escala con esos recursos en y para Colombia?

Una de las propuestas de transición posextractivista más abarcadoras y profundas que surgió de la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 se planteó como un *Pacto Social, Ecológico, Económico e Intercultural para América Latina* o Pacto Ecosocial del Sur.

Tal propuesta invita a “construir imaginarios colectivos, acordar un rumbo compartido de la transformación y una base para plataformas de lucha en los más diversos ámbitos de nuestras sociedades” (CLACSO, 2020). El Pacto Ecosocial del Sur propone 9 áreas de trabajo donde se debe dar la transformación. Desde la cancelación de la deuda externa, pasando por el fortalecimiento de la soberanía alimentaria, hasta llegar a reformas tributarias solidarias e incluso a una renta básica universal, este constituye una de las propuestas más amplias que incluyen una genuina transformación posextractivista.

4.2.1.2. Hacia la rosquilla - Moviendo las fronteras del “realismo” hacia lo radical

A esta altura del texto cualquier persona debería tener claro que las transformaciones obligatorias para avanzar hacia la rosquilla o hacia un *roscón hecho en Colombia* son amplias y profundas. No son sencillas, no sobra el tiempo para iniciarlas y tampoco se puede correr el riesgo de que estas terminen afectando los diferentes techos ecológicos que impone nuestro planeta. El reto es enorme. Sin embargo, ante grandes desafíos, un optimismo realista, basado en el conocimiento fáctico de lo grave que es la situación, puede constituir un elemento central de lo que desde la Fundación Heinrich Böll se ha denominado “Realismo Radical” (Heinrich Böll Stiftung Cono Sur, 2018).

La idea del Realismo Radical surge como una apuesta desde una multitud de organizaciones de base en la sociedad civil para enfrentar los retos civilizatorios del presente desde una perspectiva que incluya explícitamente la justicia social y climática. En esta apuesta, la disminución gestionada de la extracción de combustibles fósiles (Scott, 2019) constituye un eje fundamental que se encuentra con el clamor que desde distintos segmentos de la sociedad civil en Colombia surge para prohibir una tecnología peligrosa, costosa e innecesaria como lo es el *fracking* (Gómez *et al.*, 2019).

Aquí se encuentra también con las propuestas que los mismos sectores sociales (incluidos varios de los sindicatos del sector minero-energético) han estado promoviendo para que el fin de los combustibles fósiles sea solo el comienzo de una nueva era de mejor trabajo, mayor cohesión social y mayor democracia (Mesa Social Minero-Energética y Ambiental por la Paz, 2021).

Este es el primer paso para un nuevo modelo de gestión de la energía (Sweeney, 2019) que sea más democrático, más descentralizado, más participativo y 100% renovable. No solo es algo que se puede ver como deseable, sino que es técnicamente factible y económicamente viable tanto en Colombia como en el ámbito global (Jacobson *et al.*, 2019).

Si bien este capítulo tiene un enfoque particular, es crucial resaltar que el Realismo Radical apunta a transgredir y por ende mover las fronteras de lo realista en una multitud de dimensiones que van desde el establecimiento de genuinas economías circulares que reduzcan los desechos a un mínimo, así como el impulso de prácticas sostenibles de soberanía alimentaria (Vilella, 2019) que han nacido en el seno de los movimientos campesinos, a la necesidad de cuestionar y dejar en el pasado los modelos económicos consumistas y excluyentes que han dominado hasta el momento (Domazet, 2019).

4.2.1.3. Reconociendo los límites de la rosquilla: reflexiones sobre sustentabilidad y (de) crecimiento

Más allá de las transformaciones sociales o ecológicas necesarias para dejar de morder la rosquilla y acercarnos a ella como sociedad, es vital plantear explícitamente ciertos cambios paradigmáticos que implica, en especial, el objetivo de respetar los límites planetarios.

Al respecto, son diversos los análisis que se han preguntado, por ejemplo, si es factible hacer transiciones hacia la sostenibilidad manteniendo patrones de crecimiento económico, incluso si este es *verde*. Hickel y Kallis (2020) demuestran que es casi imposible (lógica, técnica y físicamente) luchar de manera efectiva contra las crisis ecológicas actuales, bajo el principio de respetar las fronteras planetarias, si la humanidad no renuncia al paradigma del crecimiento económico ilimitado. Según estos autores, el crecimiento verde no es una alternativa factible.

Si el crecimiento extractivista es insostenible y el verde no es una alternativa, entonces ¿qué hacer? Desde hace algunas décadas toda una rama del conocimiento se ha dedicado a reflexionar sobre esta pregunta al hablar de decrecimiento (D'Alisa *et al.*, 2018), poscrecimiento o economías estacionarias, entre otras opciones.

En este punto retomamos los planteamientos de Raworth (2017), quien sugiere que es necesario darse cuenta de que el crecimiento no es la solución para nuestros problemas y que, por el contrario, puede convertirse en la causa de nuestro colapso. Por lo tanto, es crucial fomentar, como mínimo, un cierto agnosticismo frente a la idea de crecimiento.

Para ello es decisivo hacerse preguntas del siguiente tenor: crecimiento, ¿de qué?, ¿a qué costo?, ¿para qué?, ¿favoreciendo a quién? Responderlas puede facilitar un proceso de decisión que efectivamente nos acerque a una rosquilla. Es allí donde juega un papel central la democracia participativa.

Dicho eso, es importante resaltar que las perspectivas críticas al crecimiento, y las que reprobaban al extractivismo, constituyen impulsos para transformar la sociedad y la relación de esta con la naturaleza. Muchas de esas críticas tratan de visibilizar las resistencias y alternativas al modelo actual. Sin embargo, hay un aspecto crucial por el que reflexionar y discutir críticamente sobre crecimiento o decrecimiento puede tener sus limitaciones. Sobre el decrecimiento, Acosta y Brand (2018) concluyen:

[...] el término decrecimiento es poco atractivo para las sociedades del Sur global; hasta para las del Norte, cabría añadir. Resultan más atrayentes conceptos como Buen Vivir; Ubuntu, ('Una persona es una persona solo a través de las otras personas y de los otros seres vivos') en África; swaraj o democracia ecológica radical en la India [...]. No bastan los conceptos como postdesarrollo o postextractivismo. Esos prefijos 'post' son insuficientes, pues apenas dicen lo que no se quiere más; no dan pautas hacia dónde caminar. El 'post', como afirma Koldo Unceta, configura un concepto obús, en tanto visión destructora, no constructora y afirmativa. (p. 142)

Dicho de otra manera: decir todo lo que no se debe o quiere hacer no dice nada sobre adónde se quiere transitar. Sin embargo, las transformaciones necesarias para enfrentar los retos civilizatorios a los que se enfrentan tanto la humanidad como la sociedad colombiana en su conjunto necesariamente requieren saber aquello que no puede continuar más y aquello que puede sustituir ese modelo vigente de hacer las cosas.

Este capítulo propone a grandes trazos la idea de una transición amplia, sostenible y democrática hacia la rosquilla (balance entre los fundamentos básicos para una vida digna respetando los límites planetarios) para llenar ese vacío.

5. CONCLUSIONES - SÍNTESIS PARA UN ROSQUILLÓN HECHO EN COLOMBIA

El presente capítulo partió de las crisis sociales, económicas y ecológicas de la actualidad para aplicar el concepto de la economía de la rosquilla (Raworth, 2017) sobre la realidad colombiana.

Proponiendo un balance entre los fundamentos básicos para una vida digna y el respeto a los límites que impone la naturaleza, este concepto se plantea como una herramienta para, por un lado, hacer un análisis de cuál es el estado de cosas en Colombia que responda a la pregunta ¿dónde estamos en la rosquilla? Como se ilustró, Colombia está vulnerando varios techos ecológicos esenciales, como la lucha contra la crisis climática o la deforestación, y varios pisos sociales que van desde la creciente desigualdad hasta la violencia generalizada en el país. La pandemia ha desnudado aún más esta realidad e incluso profundizado muchas de sus implicaciones.

Por otro lado, la rosquilla constituye también una meta para reemplazar paradigmas establecidos, por ejemplo, el del crecimiento económico como foco único de la política pública, y para orientar un proceso de transición más allá de las crisis que enfrenta la sociedad colombiana.

Para llegar a esa rosquilla, a ese balance, se propusieron 3 ejes transversales de transformación. Primero: una transformación socioeconómica, que hace de esta apuesta una transición *amplia* para poder dar efectivamente los fundamentos básicos de una vida digna a todas las personas. Segundo: la protección de la naturaleza como condición para que la transición sea *sostenible* y de verdad contribuya a respetar los límites planetarios de la Tierra. Tercero: la democracia participativa como propuesta para que el proceso de transición sea *democrático* y se desarrolle a través de la búsqueda de consensos por medio del diálogo y con todas las garantías constitucionales.

Sin una transición amplia, sostenible y democrática es muy difícil concebir que Colombia puede caminar hacia el espacio justo y seguro que ilustra el concepto de la rosquilla. Para que una transición de esas características ocurra este capítulo muestra que es fundamental empezar a reflexionar, debatir y actuar sobre un área particular del sistema socioeconómico de Colombia: el extractivismo. Ya que la extracción a gran escala de carbón e hidrocarburos surge como el sector de la economía que más materiales remueve, a pesar de que en términos monetarios no es el más importante, solo hay perspectivas de transición asumiendo el reto de acabar con el extractivismo de combustibles fósiles.

La extracción a gran escala de carbón e hidrocarburos con fines de exportación es una de las razones principales para que Colombia no esté dentro de su rosquilla. Estas actividades generan gran conflictividad, afectaciones ambientales y a la salud, y contribuyen a la mayor crisis ecológica de la actualidad: el calentamiento global.

Precisamente porque hay muchos más problemas que los asociados con la extracción a gran escala de combustibles fósiles y que, por ende, eliminar su extracción y uso no sería suficiente para resolver las crisis sociales y ecológicas de nuestro tiempo, se propone un análisis más abarcador.

Para poder reflexionar sobre una rosquilla colombiana se presenta la eliminación deliberada del extractivismo de combustibles fósiles como punto de partida. Además de esto, se tiene que replantear la relación con la naturaleza; también es necesario hacer profundos cambios en las estructuras tributarias, en los sistemas de seguridad social y en las instituciones políticas del país. De lo contrario es muy difícil facilitar los fundamentos de una vida digna para todas las personas.

Este capítulo concluye que es crucial que Colombia continúe identificando, desarrollando y legitimando su propia rosquilla para poder iniciar o acelerar su transición hacia futuros más sostenibles. Las anteriores páginas son un pequeño aporte, no el primero y menos la palabra final sobre el tema. Solo desde las bases, los territorios y las primeras líneas en la defensa de la vida es posible construir una apuesta de “roscón” colombiano: el balance justo y seguro, con el fin de que desde las raíces se planteen las transiciones que con urgencia se necesitan y que permitan crear unos robustos fundamentos para la vida digna de todas las personas que respeten los límites planetarios que impone la naturaleza.

Al respecto, los indicadores que propone Raworth (2017) para 12 categorías sociales y 9 planetarias, que se adaptaron en este capítulo, constituyen uno de diferentes lenguajes para entender y leer la situación. Como se ilustró en la sección 2.4, hay avenidas y entendimientos de transformación y transición que van mucho más allá, y que tocan enfoques alternativos al del crecimiento y desarrollo (paradigmas del pensar y actuar político del presente) que puede ser necesario replantear.

Es tiempo de cambios fundamentales y por ende de profundas incertidumbres. Las transiciones y sus destinos constituyen aquí conceptos en disputa y pueden materializarse en futuros diametralmente distintos. Por ello este capítulo plantea la rosquilla y la noción de transición amplia, sostenible y democrática como posibles brújulas para dar algunos de los primeros pasos en el camino hacia adelante.



B

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2013). Extractivism and neo extractivism: two sides of the same curse. En I. Szúcs (Ed.), *Beyond development: alternative visions from Latin America* (pp. 61-86). Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala Ediciones.
- Acosta, A. y Brand, U. (2018). *Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y posextractivismo*. Fundación Rosa Luxemburgo.
- Alayza, A. y Gudynas, E. (2010). *Transiciones. Posextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. CEPES.
- Ángel, A. (2019). Impactos a perpetuidad. *Ideas Verdes*, 10, 12-15.
- Arif, M. y Parveen, S. (2020). Carcinogenic effects of indoor black carbon and particulate matters (PM2.5 and PM10) in rural households of India. *Environmental Science and Pollution Research*, 28, 2082-2096. <https://doi.org/10.1007/s11356-020-10668-5>
- Banco de la República. (2020). *Inversión directa. Estadísticas*. Autor.
- Bertinat, P. (2016). *Transición energética justa. Pensando la democratización energética*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/13599.pdf>
- Caesar, L., McCarthy, G. D., Thornalley, D. J. R., Cahill, N. y Rahmstorf, S. (2021). Current Atlantic Meridional Overturning Circulation weakest in last millennium. *Nature Geoscience*, 14(3), 118-120. <https://doi.org/10.1038/s41561-021-00699-z>
- Cálix, Á. y Blanco, M. (Eds.). (2020). *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina. Perfiles nacionales y tendencias regionales* (tomo I. Región Andina). FES Transformación.
- Cardoso, A. (2015a). Behind the life cycle of coal: Socio-environmental liabilities of coal mining in Cesar, Colombia. *Ecological Economics*, 120, 71-82. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.10.004>

- Cardoso, A. (2015b). Pasivos ambientales de la minería de carbón en Colombia: una aproximación desde la ecología política. *Ecología Política*, 94-98.
- Cardoso, A. (2018). Valuation languages along the coal chain from Colombia to the Netherlands and to Turkey. *Ecological Economics*, 146, 44-59. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.09.012>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *La maldita tierra*. Autor.
- Cerrejón. (2020). *Informe de sostenibilidad 2019*. Autor.
- Climate Watch. (2018). Greenhouse gas emissions and emissions targets. En *Climate Watch: Data for Climate Action - Colombia*. <https://www.climatewatchdata.org/countries/COL>
- Contraloría General de la República. (2018). *Informe de auditoría de cumplimiento. Gestión de las autoridades ambientales en el proceso de licenciamiento. Proyecto Hidroeléctrico Ituango*. Autor.
- Contraloría General de la República. (2019). *Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente*. Autor.
- Cook, J., Oreskes, N., Doran, P., Anderegg, W., Verheggen, B., Maibach, E., Carlton, J., Lewandowsky, S., Skuce, A., Green, S., Nuccitelli, D., Jacobs, P., Richardson, M., Winkler, B., Painting, R. y Rice, K. (2016). Consensus on consensus: A synthesis of consensus estimates on human-caused global warming. *Environmental Research Letters*, 11(4), 48002. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/11/4/048002>
- Corte Constitucional.(21demarzode2013).[SentenciaT-154de2013].<https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2013/07/sentencia-constitucional-t-154-2013.pdf>
- Corte Constitucional.(28denoviembrede2017).[SentenciaSU698/17].<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU698-17.htm>
- D'Alisa, G., Demaria, F. y Kallis, G. (Eds.) (2018). *Decrecimiento: vocabulario para una nueva era*. Icaria/Heinrich Böll Stiftung México.
- David, M. (2018). Exnovation as a necessary factor in successful energy transitions. En D. J. Davidson y M. Gross (Eds.), *Oxford Handbook of Energy and Society*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190633851.013.31>
- Delgado Gómez, P. (2018, julio 26). Lo que falta en suministro de agua y alcantarillado en Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/lo-que-falta-en-suministro-de-agua-y-alcantarillado-en-colombia-article-802501/>
- Democracia Abierta. (2020, julio 20). Ni la COVID-19 detiene la deforestación en la Amazonía. *Democracia Abierta*. <https://www.opendemocracy.net/es/ni-la-covid-19-detiene-la-deforestacion-en-la-amazonia/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). *Participación de actividades primarias. Producto interno bruto (PIB) departamental*. <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=9d091f802200470d816eb1f063aa6ae>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020a). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Mercado laboral. Información de julio 2020*. Autor.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020b). *PIB a precios constantes*. Autor.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Mercado laboral*. Autor.
- Díaz Garrido, E. Y., Murillo Valencia, A. V., Martínez Chica, Y. y Patiño Mora, E. Y. (2019). Síntomas respiratorios por inhalación de humo de leña y material particulado: revisión sistemática. *Documentos de Trabajo Areandina*, 1. <https://doi.org/10.33132/26654644.1502>
- Domazet, M. (2019). *Decrecimiento - Una visión moderada sobre la limitación del calentamiento a 1,5 °C*. https://cl.boell.org/sites/default/files/cartilla_volumen_44_4.pdf
- Drummond Ltd. Colombia. (2019). *Informe de sostenibilidad 2018*. https://issuu.com/drummondLtd/docs/2018_informes_de_sostenibilidad_-_es?fr=sYzkxNzEwNzg1NQ
- Edenhofer, O., Steckel, J. C., Jakob, M. y Bertram, C. (2018). Reports of coal's terminal decline may be exaggerated. *Environmental Research Letters*, 13(2), 024019. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aaa3a2>
- Edomah, N., Bazilian, M. y Sovacool, B. K. (2020). Sociotechnical typologies for national energy transitions. *Environmental Research Letters*, 15(11), 111001. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abba54>
- El Heraldo. (2020, julio 23). Latinoamérica, la región donde más crece la inseguridad alimentaria por COVID. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/mundo/latinoamerica-la-region-donde-mas-crece-la-inseguridad-alimentaria-por-covid-744709>
- El Tiempo. (2017, febrero 26). La cruzada para que no se sigan robando el país con corrupción. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/cifras-de-la-corrupcion-en-colombia-61750>
- Environmental Protection Agency. (2015). *Emission factors for greenhouse gas inventories*. Autor.
- FAO. (2020). *Crops*. FAOSTAT.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP y WHO. (2020). *The state of food security and nutrition in the world - Transforming food systems for affordable healthy diets*. Autores.
- Fine, B. y Rustomjee, Z. (1996). *The political economy of South Africa - From minerals-energy complex to industrialization* (2.^a ed.). Routledge.
- Foros Semana. (2020, septiembre 4). A los colombianos solo les queda el 8% de los bosques secos tropicales. *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/foros-a-los-colombianos-solo-les-queda-el-8--de-los-bosques-secos-tropicales/701085/>
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial*. Desde Abajo.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia. Hacia una economía política de la inclusión social*. Desde Abajo.
- Garay, L. J., De León-Beltrán, I., Salcedo-Albarán, E. y Guerrero, B. (2008). *Captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Método/Fundación Avina/Transparencia por Colombia.
- Gellert, P. K. y Ciccantell, P. S. (2020). Coal's persistence in the capitalist world-economy. *Sociology of Development*, 6(2), 194-221. <https://doi.org/10.1525/sod.2020.6.2.194>

- Germanwatch. (2018). *Global Climate Risk Index 2019. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2017 and 1998 to 2017*. <https://germanwatch.org/es/16046>
- Gilens, M. y Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, 12(03), 564-581. <https://doi.org/10.1017/S1537592714001595>
- Giraldo, M., Gómez, J. D. y García, D. (2018). Las energías renovables en Colombia: problemática social, ambiental y jurídica desde una perspectiva territorial. *Políticas Públicas* (50).
- Global Footprint Network. (2019). *Country trends - Colombia*. DaTA.
- Global Footprint Network. (2020). *Ecological footprint. Our work*. Autor.
- Gómez, A., Pardo, Á., Fierro Morales, J., Puerta Luchini, Ó., Roa Avendaño, T., Herrera Santoyo, H. y Corporación Podion - Programa Socioambiental. (2019). *La inviabilidad del “fracking” frente a los retos del siglo XXI*. https://co.boell.org/sites/default/files/2019-11/20191114_hb
- González Espinosa, A. C. (2015). La paradoja del sector minero-energético en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: financiador de la paz y generador de tensiones en el territorio. En *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia - 2015* (pp. 105-115). Universidad Externado de Colombia.
- González Posso, C. y Barney, J. (2019). *El viento del este llega con revoluciones - Multinacionales y transición con energía eólica en territorio wayuu*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/04/EL-VIENTO-DEL-ESTE-LLEGA-CON-REVOLUCIONES-INDEPAZ.pdf>
- Gudynas, E. (2011a). Alcances y contenidos de las transiciones al posextractivismo. *Ecuador Debate*, 82, 61-79.
- Gudynas, E. (2011b). Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo. En F. Wanderley (Coord.), *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina* (pp. 379-410). Oxfam/CIDES UMSA.
- Gudynas, E. (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales. *Observatorio del Desarrollo*, 18(18), 1-17. <http://ambiental.net/wp-content/uploads/2015/12/GudynasApropiacionExtractivismoExtraheccionesOdeD2013.pdf>
- Gudynas, E. (2018). *Extractivismos y corrupción. Anatomía de una íntima relación*. Desde Abajo.
- Guzmán Pinilla, J. (2016, julio 19). El país tiene 26,5 millones de hectáreas con vocación agro. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/el-pais-tiene-265-millones-de-hectareas-con-vocacion-agro-2401746>
- Healy, N., Stephens, J. C. y Malin, S. A. (2019). Embodied energy injustices: Unveiling and politicizing the transboundary harms of fossil fuel extractivism and fossil fuel supply chains. *Energy Research and Social Science*, 48, 219-234. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.09.016>
- Heinrich Böll Stiftung Cono Sur. (2018). *Realismo radical para la justicia climática*. Autor.
- Hernández, M., Aguado, L. y Duque, H. (2018). Índice de pobreza energética multidimensional por regiones para Colombia, Ipem_Rc 2013. *Economía Coyuntural*, 3(3), 35-71.
- Heyen, D. A., Hermwille, L. y Wehnert, T. (2017). Out of the comfort zone! Governing the exnovation

- of unsustainable technologies and practices. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, 26(4), 326-331. <https://doi.org/10.14512/gaia.26.4.9>
- Hickel, J. y Kallis, G. (2020). Is green growth possible? *New Political Economy*, 25(4), 469-486. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1598964>
- Indepaz. (2018). *Si el río suena, piedras lleva: sobre los derechos al agua y a un ambiente sano en la zona minera de La Guajira*. Autor.
- Indepaz. (2020a). *Informe de masacres en Colombia durante el 2020, con corte del 21.09.2020*. Autor.
- Indepaz. (2020b). *Listado de homicidios líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos año desde la firma del Acuerdo de Paz*. Autor.
- Indepaz. (2021a). *Informe de masacres en Colombia durante 2020 y 2021*. <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>
- Indepaz. (2021b). *Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020*. <http://www.indepaz.org.co/lideres/>
- Infante-Amate, J., Urrego Mesa, A. y Tello Aragay, E. (2020). Las venas abiertas de América Latina en la era del Antropoceno: un estudio biofísico del comercio exterior (1900-2016). *Diálogos, Revista Electrónica*, 21(2), 177-214. <https://doi.org/10.15517/dre.v21i2.39736>
- IPCC. (2014). *Climate change 2014: Synthesis report*. Autor.
- IPCC. (2018). *Global warming of 1,5 °C - An IPCC special report on the impacts of global warming of 1,5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate chan*. Autor.
- IPCC. (2021). *Climate change 2021: The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the IPCC*. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#SPM>
- IRENA. (2020). *Sector coupling. Power-sector-transformation*. Autor.
- Jacobson, M. Z., Delucchi, M. A., Cameron, M. A., Coughlin, S. J., Hay, C. A., Manogaran, I. P., Shu, Y. y Von Krauland, A. K. (2019). Impacts of Green New Deal energy plans on grid stability, costs, jobs, health, and climate in 143 countries. *One Earth*, 1(4), 449-463. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2019.12.003>
- Köhler, J., Geels, F. W., Kern, F., Markard, J., Onsongo, E., Wieczorek, A., Alkemade, F., Avelino, F., Bergek, A., Boons, F., Fünfschilling, L., Hess, D., Holtz, G., Hyysalo, S., Jenkins, K., Kivimaa, P., Martiskainen, M., McMeekin, A., Mühlemeier, M. S., Nykvist, B., Bonno, P., Raven, R., Rohrer, H., Sandén, B., Schot, J., Sovacool, B., Turnheim, B., Welch, D. y Wells, P. (2019). An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, 1-32. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.004>
- Kolbert, E. (2015). *The sixth extinction: An unnatural history*. Perfection Learning Corp.
- Maher, D. (2015). The fatal attraction of civil war economies: Foreign direct investment and political violence. A case study of Colombia. *International Studies Review*, 17(2), 217-248. <https://doi.org/10.1111/misr.12218>

- McGlade, C. y Ekins, P. (2015). The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C. *Nature*, 517(7533), 187-190. <https://doi.org/10.1038/nature14016>
- Mesa Social Minero-Energética y Ambiental por la Paz. (2021). *Objetivos*. https://mesamineroenergetica.org/?page_id=32
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Marco fiscal de mediano plazo - 2020*. Autor.
- Ministerio de Minas y Energía. (2020). *La transición energética de Colombia - Memorias al Congreso*. Autor.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Colombia 2015. Resumen ejecutivo*. Autor.
- Moreno, L. A. y Andrade, G. I. (Eds.). (2019). *Biodiversidad 2019 - Estado y tendencias de la biodiversidad continental en Colombia*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- NASA. (2020). *Global annual mean surface air temperature change. GISS Surface Temperature Analysis*. Autor.
- Observatorio Femicidios Colombia. (2020). *Boletín mensual - Colombia - Vivas Nos Queremos - Dossier Cuarentena*. Autor.
- Pacifista. (2019). *Petroleras y mineras financian a la Fuerza Pública y a la Fiscalía*. <https://pacifista.tv/notas/petroleras-y-mineras-financian-a-la-fuerza-publica-y-a-la-fiscalia/>
- Pérez-Rincón, M. A. (2009). Comercio internacional y medio ambiente en Colombia. En M. Albán, J. Martínez-Alier y C. Vallejo (Eds.), *Aportes para una estrategia ambiental alternativa: indicadores de sustentabilidad y políticas ambientales* (pp. 103-132). SENPLADES/UNDP/FLACSO (Ecuador)/CISMIL.
- Ponce Muriel, Á. (2014). *Minería moderna para el progreso de Colombia (1.ª ed.)*. Sector de la minería a gran escala. ANDI/Cámara Asomneros/Cámara Colombiana de Minería/Federación Nacional de Productores de Carbón.
- Prebisch, R. (1959). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut economics - Seven ways to think like a 21st-century economist*. Random House Business Books.
- Real Academia Española. (2020). *Transición. Diccionario de la lengua española*. Autor.
- RLS y Sintracarbón. (2019). *Carbón tóxico: daños y riesgos a la salud de trabajadores mineros y población expuesta al carbón - Evidencias científicas para Colombia*. https://rosalux.org.ec/pdfs/FRL_Carbon_toxico_WEB_compressed.pdf
- Román, M. H., Insuasty Rodríguez, A., Valencia Grajales, J. F. y Zuluaga Cometa, H. A. (2020). *Proyecto Hidroituango: la historia de una tragedia*. Red Interuniversitaria por la Paz/ IPECAL/Kavilando.
- Salinas Abdala, Y., Hoyos, M. P. y Cristancho, A. M. (2018). *Tierra y carbón en la vorágine del Gran Magdalena. Los casos de las parcelaciones de El Toco, El Platanal y Santa Fe*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/tierra-y-carbon-en-la-voragine-del-gran-magdalena/>

- Salzwedel, H., Barraza, L., Montiel, R. y De la Cruz, T. (2016). La Ciénaga Grande de Santa Marta desde la perspectiva de ProCiénaga. *Políticas Públicas* (46).
- Scott, A. (2019). Una *disminución gestionada de la producción de combustibles fósiles*. https://cl.boell.org/sites/default/files/cartilla_volumen_44_1.pdf
- Semana. (2019, octubre 25). Los azotes de la Sierra Nevada. *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/sierra-nevada-de-santa-marta-amenazada-por-cambio-climatico-deforestacion-y-mal-gobierno/637665/>
- Semana Sostenible. (2020, agosto 17). Por no consultar a comunidades wayuu, Procuraduría pide frenar proyecto eólico. *Semana*. <https://www.semana.com/medio-ambiente/articulo/que-paso-con-el-proyecto-eolico-en-la-guajira-y-las-comunidades-wayuu/54148/>
- Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género. (2020). *Número de casos reportados al SIVIGILA, según año y mes de ocurrencia*. Autor.
- Soler, J. P., Aristizábal, J. y Roa Avendaño, T. (2018). Transición energética en Colombia: aproximaciones, debates y propuestas. *Ideas Verdes*, 1-39. https://co.boell.org/sites/default/files/20180301_ideasverdes_no7_web2018_ok.pdf
- Soler Villamizar, J. P. (2019). *Transición energética en América Latina. Propuestas de transición energética en América Latina: agua y energía para nuestra soberanía*. CENSAT Agua Viva/Movimiento Ríos Vivos/MAR.
- Staal, A., Fetzer, I., Wang-Erlandsson, L., Bosmans, J. H. C., Dekker, S. C., Van Nes, E. H., Rockström, J. y Tuinenburg, O. A. (2020). Hysteresis of tropical forests in the 21st century. *Nature Communications*, 11(1), 4978. <https://doi.org/10.1038/s41467-020-18728-7>
- Strambo, C. y González Espinosa, A. C. (2020). Extraction and development: Fossil fuel production narratives and counternarratives in Colombia. *Climate Policy*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1719810>
- Strambo, C., González Espinosa, A. C., Puertas Velasco, A. J. y Mateus Molano, L. M. (2020). Contention strikes back? The discursive, instrumental, and institutional tactics implemented by coal sector incumbents in Colombia. *Energy Research and Social Science*, 59, 101280. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101280>
- Svampa, M. S. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias* (1.ª ed.). Bielefeld University Press.
- Svampa, M. y Viale, E. (2020). Nuestro Green New Deal. *Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/green-new-deal/>
- Sweeney, S. (2019). *Otra energía es posible*. https://cl.boell.org/sites/default/files/cartilla_volumen_44_2.pdf
- Tostón Sarmiento, M. P. (2013). *El río Ranchería. Perdido en el desierto*. Indepaz.
- Ulloa, A. y Göbel, B. (Eds.). (2014). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Universidad Nacional de Colombia/Ibero-Amerikanisches Institut.
- UNCTD. (2019). *Commodity dependence : A twenty-year perspective*. Autor.

- UNODC. (2020). *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia (2019)*. Autor.
- UPME. (2018). *Índice de Cobertura de Energía Eléctrica - ICEE 2018*. Autor.
- UPME. (2019). *Carbón - Producción desde 2012*. SIMCO.
- UPME. (2020a). *Balance Energético Colombiano - Consulta*. <http://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/BECOCONSULTA.aspx>
- UPME. (2020b). *Materiales de construcción - Producción desde 2012*. SIMCO.
- UPME. (2020c). *Plan Energético Nacional 2020-2050. Documento de consulta*. Autor.
- Vilella, M. (2019). *Economía circular de cero residuos*. https://cl.boell.org/sites/default/files/cartilla_volumen_44_3.pdf
- Weisse, M. y Dow Goldman, E. (2019). *The world lost a belgium-sized area of primary rainforests last year*. World Resources Institute.
- World Economic Forum. (2019). *Global gender gap report 2020: Insight report*. <https://doi.org/10.1002/9781119085621.wbef350>
- WWF. (2014). *Colombia se enfrenta a grandes retos para no seguir perdiendo su biodiversidad*. Autor.
- York, R. y Bell, S. E. (2019). Energy transitions or additions? *Energy Research & Social Science*, 51, 40-43. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.01.008>



3

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE TRANSICIONES MINERO-ENERGÉTICAS Y POLÍTICAS DE MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO: EJEMPLOS QUE PUEDEN INSPIRAR UNA TRANSICIÓN AMPLIA, SOSTENIBLE Y DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA

PAOLA YANGUAS-PARRA

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta la definición y el alcance de una transición amplia, sostenible y democrática hacia un modelo transformador de las condiciones socioeconómicas, protector de la naturaleza y participativo, como se presentó en el capítulo 2, son muy raros (casi inexistentes) los ejemplos inequívocamente exitosos de dicha transición. Esto subraya la escala del desafío que enfrentan los países que aún concentran economías y regiones en extremo dependientes de actividades extractivistas (por ejemplo, Colombia), en particular considerando su alta vulnerabilidad frente a factores “externos” (no decididos de manera plena por las naciones) como la extracción, la exportación y los precios internacionales de los combustibles fósiles.

Sin embargo, en el mundo sí hay países y regiones que han diseñado, promulgado e implementado estrategias y políticas eficaces para abordar por lo menos uno de los diversos aspectos del reto posextractivista; por ejemplo, programas de bienestar para enfrentar la pobreza de los individuos y comunidades más afectados a corto plazo, programas de inversión para asegurar el nacimiento y florecimiento de actividades económicas que diversifiquen la economía local o nacional, entre otros.

Con base en lo expuesto, en este capítulo se presenta una selección de ejemplos internacionales de transformaciones económicas en países y regiones altamente dependientes de actividades extractivistas. En la primera parte se muestran casos de estudio que evidencian los aciertos y desaciertos de transformaciones históricas, y se reflexiona sobre los elementos de éxito y fracaso que caracterizaron las estrategias de intervención pública en estas transformaciones.

En la segunda parte se examinan ejemplos más recientes de intervenciones de política pública proactiva enfocadas en transformaciones económicas y energéticas que, aunque inconclusas, incorporan elementos que pueden proporcionar lecciones relevantes para posibles intervenciones en el contexto colombiano.

Si bien ningún caso presentado se puede considerar por completo exitoso, un modelo paso a paso o totalmente alineado con la definición y el alcance de una transición en el sentido amplio en que se entiende en este libro, todos los ejemplos seleccionados proporcionan valiosas reflexiones sobre factores de éxito y fracaso que pueden servir de inspiración o contestación para las discusiones alrededor de las transiciones posextractivistas en Colombia.

La tercera parte de este capítulo se concentra en ejemplos de políticas de transición que van más allá del sector minero-energético, pero que, igual que los casos de estudio analizados, tienen la capacidad de inspirar ideas y soluciones para los múltiples retos que implica una transición posextractivista amplia, sostenible y democrática en Colombia.

La última parte recoge lecciones y reflexiones de todos los casos de estudio presentados para aterrizarlas en las realidades del contexto colombiano. El enfoque de este capítulo se encuentra en las políticas gubernamentales nacionales y locales (o en la falta de estas); por tanto, se elaboran lineamientos y recomendaciones para dichas políticas.

1. EJEMPLOS HISTÓRICOS DE TRANSICIONES MINERO-ENERGÉTICAS EN EL SECTOR DEL CARBÓN

El auge y eventual declive de enclaves extractivistas alrededor de actividades minero-energéticas es un fenómeno común que se ha presentado en varias regiones del mundo a lo largo de la historia. En la mayoría de los casos las actividades extractivas entran en declive debido a factores naturales (como el agotamiento de los recursos) o de mercado (competencia con otros lugares que tienen mejores estructuras de precios, acceso a mercados clave, desarrollo de sustitutos disponibles en el mercado o cambios en la demanda de los productos de extracción).

Durante el declive de los enclaves extractivistas es apenas normal que las empresas y comunidades de las regiones dependientes aboguen por la concesión de subsidios para revivir el sector y mantener los puestos de trabajo o por alternativas para afrontar la reducción de la actividad económica. Ante estas situaciones los responsables de la política pública han asumido múltiples tipos de enfoques y estrategias para enfrentar el declive del sector extractivista y sus asociadas consecuencias económico-sociales. Los resultados de dichas estrategias han sido diversos en cuanto a su nivel de éxito y han dependido del enfoque tomado para analizar cada caso. Por ejemplo, el reemplazo de una actividad extractivista por otra o la prolongación de la existencia de dicha actividad se podrían considerar casos “exitosos” desde ciertos puntos de vista y según los objetivos de política planteados.

Sin embargo, el objetivo de este capítulo es reflexionar sobre casos de estudio que permitan recoger lecciones valiosas de transiciones posextractivistas ante el inminente declive del sector extractor y exportador de combustibles fósiles en Colombia. Con este objetivo en mente se seleccionaron seis casos de estudio en países que experimentaron por lo menos una transición en una región altamente dependiente de actividades económicas relacionadas con el extractivismo, en particular de carbón. La selección se basó en un balance entre diversidad geográfica, socioeconómica y temporal para poder cubrir un amplio rango de estrategias.

Todos los casos presentan un ciclo de auge y declive del sector del carbón y sus actividades económicas asociadas por dos razones principales: 1) este es el único combustible fósil del cual Colombia es uno de los mayores exportadores del mundo, por ende, un declive rápido de su uso en el ámbito internacional (lo cual se requiere para combatir la emergencia climática global) podría tener grandes implicaciones en la economía nacional y en los territorios dependientes de su extracción; 2) el hecho de utilizar la misma actividad económica (extracción de carbón) en todos los casos de estudio hace su comparación más pertinente y permite establecer con facilidad paralelos sobre diferentes estrategias y políticas.

1.1. Distrito del Ruhr en Alemania

El distrito del Ruhr es una región dentro del estado alemán de Nordrhein-Westfalen que se desarrolló económicamente a través de la minería de carbón y de otras actividades, por ejemplo, la generación de energía a partir de este mineral y su utilización por parte de las industrias pesadas como insumo para producir acero, entre otros. Esta región experimentó una fuerte transición económica por el declive de estas industrias durante la posguerra.

La velocidad de dicha transición se ve reflejada en las cifras de empleo: en 1957 el empleo en los sectores del carbón, del hierro y del acero en el Ruhr superaba los 807.000 puestos de trabajo (cerca del 70 % del empleo total de la región) y casi 500.000 eran en la minería de carbón; en 1960 este número disminuyó a cerca de 400.000, en 1980 a 140.000 y en 1994 a menos de 80.000 (Sheldon *et al.*, 2018).

La importancia del carbón y de las industrias relacionadas con este continuó disminuyendo (a una menor velocidad) en los años posteriores, principalmente como respuesta a tendencias del mercado (apertura económica y competencia con importaciones a menor precio). Así, hubo una serie de intervenciones de política pública y de reactivación por parte del Estado alemán para lidiar con las consecuencias económicas y sociales de esta transición (Taylor, 2015). En años más recientes el Gobierno adoptó una posición distinta para facilitar una transición planeada, que resultó en un acuerdo en 2007 para cerrar el resto de la minería de carbón en el Ruhr y en una regulación en 2020 para el cierre de todas las centrales eléctricas de carbón restantes, por medio de un mecanismo de subastas “inversas”: las centrales compiten para cerrar primero, lo cual optimiza la velocidad de la reducción de emisiones y el costo del desmonte total.

Una revisión de las diferentes aproximaciones del Estado alemán para enfrentar los retos regionales en el Ruhr a causa de la transición del carbón provee información importante acerca de los factores de éxito o fracaso de las políticas de transición. En una primera fase (años 70 y 80) las intervenciones de política se caracterizaron por ser reactivas a la transición (se desconoció el innegable punto de no retorno para el sector local del carbón) y por dar prioridad a la formulación y aplicación de estrategias de política centralizadas, definidas de manera principal desde el Gobierno nacional.

Si bien muchos de los proyectos iniciados en esta primera fase, como el establecimiento de nuevas instituciones educativas y la regeneración ambiental, permitieron frenar la pérdida de puestos de trabajo y sentar las bases para el nacimiento de industrias posteriores, el éxito fue mucho más limitado en cuanto a la atracción de capital privado y la recuperación del número de puestos de trabajo en pequeñas y medianas empresas que solían caracterizar a la región (Bross y Walter, 2000; Sheldon *et al.*, 2018; Taylor, 2015).

En una segunda fase (finales de los años 80 y primera década del siglo XXI) se modificó la estrategia y las intervenciones se centraron en un enfoque *desde abajo*: el Gobierno nacional siguió dictando una gran parte de los lineamientos de planeación a largo plazo, pero los detalles más concretos, así como la implementación de las estrategias, se trasladaron hacia instituciones y actores regionales y locales (Taylor, 2015).

Gracias al éxito de la estrategia en esta segunda fase, la economía local logró una diversificación importante enfocada en clústeres y encadenamientos productivos. Esto se reflejó en una reducción de la migración fuera de la región, un crecimiento económico modesto, pero estable y la creación de suficientes empleos para reemplazar los perdidos en las industrias relacionadas con el carbón (Taylor, 2015).

Sin embargo, como la minería de carbón nunca llegó a tener niveles competitivos frente al mercado internacional, la estrategia para suavizar su declive resultó en millonarios subsidios¹ a esta minería (Oei *et al.*, 2020; Stognief *et al.*, 2019); debido a posterior legislación de la Unión Europea (UE), estos se convirtieron en prácticas ilegales que favorecieron a industrias energéticas nacionales.

Los cambios estructurales en esta región, así como las lecciones aprendidas a lo largo de varias décadas de implementación de políticas de diversificación económica y transición justa, prepararon el camino para una decisión política en 2007: eliminar de manera progresiva los subsidios a la minería de carbón para llegar a cero en 2018 y cumplir con la regulación europea (Oei *et al.*, 2020).

1 Los estimados varían según los rubros incluidos como subsidios; sin embargo, aquí se da una idea de su magnitud. Solo teniendo en cuenta los subsidios a la minería de carbón (sin el lignito) se han estimado subsidios directos entre EUR 289.000 y EUR 331.000 millones entre 1950 y 2008 (Oei *et al.*, 2020) con montos y sistemas de subsidio variables en diferentes épocas: de EUR 600 millones anuales a partir de 1958, EUR 7500 millones a partir de 1988, EUR 3500 millones a partir de 1995 y EUR 2000 millones a partir de 2012 hasta el final de los subsidios (Storchmann, 2005).

La estrategia de implementación de esta última fase, que resultó de facto en el fin de la minería de carbón (excluyendo el lignito) en Alemania en 2018, incluyó especificaciones legales y financieras para que las compañías extractoras asumieran responsabilidad perpetua² por la rehabilitación de la tierra minada y sus pasivos ambientales relacionados, así como un paquete de medidas de transición justa para los trabajadores afectados (Oei *et al.*, 2020).

Una advertencia importante al interpretar los resultados del caso de la región del Ruhr como un ejemplo para otras regiones en extremo dependientes de actividades de minería de carbón es que si bien el modelo de encadenamientos productivos y clústeres puede resultar muy exitoso para garantizar la diversificación económica y la creación de empleo a largo plazo, este no es apto para muchas regiones extractivistas (con actividades de extracción con bajos encadenamientos productivos y valor agregado). Además, regiones con pobre calidad de infraestructura, capacidad institucional o desventajas en la ubicación geográfica pueden experimentar grandes dificultades para desarrollar clústeres y encadenamientos productivos. Sin inversiones substanciales destinadas a mejorar la conectividad, infraestructura y capacidad institucional es muy probable que fallen los intentos para invertir en la diversificación económica.

1.2. Limburgo en Países Bajos

En la primera mitad del siglo XX Limburgo, provincia del sur de los Países Bajos, dependía con fuerza de la minería de carbón para el empleo e ingresos. En 1965 había aproximadamente 75.000 puestos de trabajo en las minas y en las empresas que las abastecían, cifra que representaba más del 30 % de la fuerza de trabajo local (Gales y Hoelsgens, 2017; Kasper y Knotter, 2013). Sin embargo, en un corto periodo (años 60 y mediados de los 70) esta industria experimentó un declive en la región debido a la competencia con mercados y combustibles alternativos, principalmente gas natural, situación que desencadenó el cierre de todas las minas de carbón para 1974.

Este fuerte y rápido declive tuvo importantes consecuencias en la economía local de Limburgo, por ejemplo, hubo altos niveles de desempleo hasta bien entrada la década de los 90 (Gales y Hoelsgens, 2017). No obstante, gracias a una serie de programas de ajuste estructural aplicados por décadas en esta región, el declive de la industria no representó la muerte a largo plazo de la economía local. Así, este es uno de los pocos ejemplos en el ámbito mundial donde la zona logró una transición exitosa a pesar de la crisis que padeció su sector económico más importante (Sheldon *et al.*, 2018).

Los programas y medidas implementados en Limburgo incluyeron un plan de cierre de minas concertado entre el Gobierno y las empresas mineras; subsidios a empresas dispuestas a invertir en nuevos sectores económicos; altos niveles de inversión pública en los sectores de educación, innovación e infraestructura (por ejemplo, se crearon universidades y se invirtió en infraestructura de transporte); programas de pensiones anticipadas, reentrenamiento de empleados afectados y asistencia a las familias de los mineros desempleados para evitar la transmisión intergeneracional del desempleo; y promoción de clústeres regionales de negocios por medio del impulso de encadenamientos productivos e intercambio de conocimiento entre diferentes industrias (Gales y Hoelsgens, 2017; Sheldon *et al.*, 2018).

2 En Alemania existen 3 tipos de obligaciones perpetuas, todas relacionadas básicamente con el agua, que son consecuencias de la minería de carbón y que requieren la aplicación de medidas técnicas y logísticas de duración ilimitada: tratamiento de aguas subterráneas de las antiguas minas, bombeo de agua de la superficie y purificación y vigilancia de las aguas subterráneas en algunos de los antiguos emplazamientos mineros. Todas están a cargo de la Fundación RAG y su asociación de accionistas (<https://www.rag-stiftung.de/en/foundation>). Para tener información adicional sobre las obligaciones a perpetuidad y sus características véase Ángel (2019).

Las particularidades de Limburgo la han convertido en una región de interés para los académicos que examinan los elementos de éxito de este tipo de transiciones. Uno de los factores más importantes identificados en este caso es que los tomadores de decisiones aceptaron, desde etapas muy tempranas de la transición, que el sector del carbón había entrado en una trayectoria inevitable de declive estructural y por ende enfocaron sus esfuerzos en manejar esta transición de la manera más gradual y aceptable posible, en vez de centrarse en prolongar de modo artificial la vida del sector mediante subsidios y barreras de mercado o regulatorias (Gales y Hoelsgens, 2017).

Otro elemento significativo lo constituye la relevancia que le dio el Gobierno al consenso social en la toma de decisiones y el diseño de las estrategias de transición. Esto implicó esfuerzos concentrados en una discusión amplia que involucró a los diferentes grupos interesados en el futuro de la actividad minera y la economía local. Así, se alcanzó un grado alto de consenso entre las uniones de trabajadores, las empresas e inversores del sector y los agentes públicos (Gales y Hoelsgens, 2017; Sheldon *et al.*, 2018). Este último aspecto, similar al caso alemán, puede interpretarse a la vez como causa y resultado de la cultura política de consenso que prevalece en los procesos de toma de decisiones de estos 2 países.

La efectividad de este tipo de diálogos amplios entre sectores interesados puede ser mucho más limitada en contextos donde el consenso no es parte de la cultura política o donde hay dinámicas de poder que resultan en la sobrerrepresentación de los intereses de un grupo particular, como ocurre en casos de captura del Estado o de baja organización social de los trabajadores por la alta informalidad laboral. En este sentido, es importante interpretar con cuidado los factores de éxito de regiones como Limburgo de cara a su aplicación en contextos como las regiones mineras de carbón en Colombia.

1.3. Gales del Sur en el Reino Unido

De manera similar a los casos de estudio presentados hasta ahora, el declive estructural de la minería de carbón en Gales del Sur se puede explicar por las dificultades del sector para competir en el mercado global. Sin embargo, a diferencia de los otros casos analizados, la confrontación entre las fuerzas estatales y los actores locales con respecto al manejo del declive estructural fue mucho más fuerte y llegó a su punto máximo con la introducción de fuertes reformas económicas en el Reino Unido en la década de los 80 durante el Gobierno de Margaret Thatcher (Bridle *et al.*, 2017; Fothergill, 2017; Turnheim y Geels, 2012).

En el transcurso de los años 50 y 60, bajo las administraciones conservadoras y laboristas (*Labour Party*), la disminución de la demanda de carbón condujo al cierre de las minas económicamente no competitivas y a la consolidación de los recursos en menos minas de mayor competitividad (es decir, minas más grandes con economías de escala que las hacían más rentables, también con menor intensidad de trabajo con respecto al capital y a la cantidad extraída). La resistencia de los trabajadores de las minas aumentó a lo largo de los años 60; en los 70 dio lugar a una acción industrial de gran escala y a un paro que redujo la semana laboral a 3 días como respuesta a las políticas de deducción de la remuneración de los trabajos mineros introducidas por el gobierno conservador.

Un punto máximo se alcanzó en los 80: el Sindicato Nacional de Mineros convocó una fallida huelga nacional en marzo de 1984 que resultó en una de las acciones industriales más grandes de la historia moderna del Reino Unido. Después de esto el Gobierno aprobó el programa para el cierre definitivo de las minas de carbón de Gales del Sur (Fothergill, 2017; Stroud *et al.*, 2014).

Al igual que en otras regiones con declives rápidos del sector minero, en Gales del Sur se implementaron medidas para apaciguar las consecuencias sociales y económicas del desmoronamiento de la industria,

como programas de jubilación anticipada y capacitación de los trabajadores lejos de la edad de pensión. Sin embargo, las iniciativas no fueron exitosas para proporcionarles una transición justa a los residentes y trabajadores de Los Valles (*The Valleys*) en el sur de Gales, lo cual causó un declive económico y social de largo plazo (Hunt, 2011; Stroud *et al.*, 2014).

Entre 1976 y 1981 la mayoría de los fondos (73%) se asignaron al desarrollo de zonas industriales, establecimientos e infraestructura; también se destinaron recursos para la recuperación de tierras (17%) e inversión en empresas (10%) (Eirug, 1983). Gracias a estos esfuerzos y otros incentivos financieros, Gales atrajo grandes inversiones de capital y muchos puestos de trabajo nuevos. Entre 1983 y 1991 las inversiones se enfocaron en grandes conglomerados industriales y empresas de las industrias automovilística y electrónica como Sony, Bosch, Hitachi, Ford, Toyota Rover, Jaguar, Mercedes y Panasonic (Evans y Phelan, 2016; Hunt, 2011; Stroud *et al.*, 2014).

Sin embargo, la estrategia de atracción de capital externo pronto alcanzó sus límites: los puestos de trabajo creados eran en su mayoría de baja calificación y remuneración en el sector manufacturero y cuando las ventajas de Gales con respecto al mercado internacional erosionaron, la región fue incapaz de competir en un mercado que cada vez más buscaba trabajadores altamente calificados. En consecuencia muchas de estas industrias movieron su producción a sitios con mayores prospectos de competitividad, lo cual ocasionó la pérdida de más de 31.000 puestos de trabajo entre 1998 y 2008, de manera principal en el sector manufacturero (Bridle *et al.*, 2017).

Investigadores dedicados a analizar este caso de transición han identificado varios factores del fracaso de las intervenciones realizadas, por ejemplo, la ausencia de una política marco ambiciosa y estable para la planificación de la transición; la inconsistencia y falta de coordinación entre los componentes de las políticas de cambio específicas; y el reflejo inadecuado de la consideración seria de las especificidades económicas o geográficas (locales y subregionales) en la planeación y el diseño de las políticas. También han señalado la insuficiente financiación para políticas e iniciativas clave en las que la atracción de capital privado es más difícil; el poco espacio para desarrollar verdaderas iniciativas de locales (*bottom-up*) iniciadas por las comunidades; y la escasa atención a la inversión pública en infraestructura, al desarrollo de clústeres productivos y a la innovación de origen local (Bridle *et al.*, 2017; Fothergill, 2017; Merrill y Kitson, 2017; Stroud *et al.*, 2014).

1.4. Región de los Apalaches en los Estados Unidos

La región de los Apalaches es una amplia zona montañosa que se extiende a través de 13 estados federales de la Costa Este de los Estados Unidos. Históricamente se ha caracterizado por tener una alta dependencia de la minería de carbón y unas condiciones socioeconómicas por debajo de los promedios nacionales, lo cual hace que la región sea muy vulnerable al fuerte declive observado en los últimos años en este sector (McIlmoil y Hansen, 2010; Sheldon *et al.*, 2018; Stroud *et al.*, 2014).

La subregión norte, centro-norte y central de los Apalaches, que es la más representativa de estas características económicas y sociales³, tiene 193 condados principalmente de Pensilvania, Ohio, Virginia Occidental

3 Muchos de estos condados de los Apalaches están por debajo de los promedios de los Estados Unidos en múltiples indicadores socioeconómicos. Por ejemplo, el ingreso familiar promedio en esta región es de USD 15.000 menos que el promedio de los Estados Unidos y la tasa de desempleo es 1,7% más alta que en el resto del país (US Department of Energy, 2020). Asimismo, la dependencia de las actividades mineras, con orientación exportadora principalmente, es mucho más alta que en el resto de la nación: en 2018 los condados de los Apalaches en Kentucky tenían siete veces más actividad minera que el promedio de los condados del país, mientras que los condados de Ohio y Virginia Occidental tenían 4 veces más actividad minera que el promedio nacional (US Department of Energy, 2020).

y Kentucky (US Department of Energy, 2020). El declive del sector del carbón en los Apalaches no es nuevo (McIlmoil y Hansen 2010); sin embargo, se ha acelerado de manera considerable en los últimos años gracias a la competencia con combustibles alternativos en el territorio nacional, incluidos el *shale gas* y las energías renovables (US Department of Energy, 2020).

La caída mundial de la demanda y los precios internacionales del carbón a raíz de la pandemia por la COVID-19 ha acelerado aún más el declive de la minería de carbón en los Apalaches. En abril de 2020 la producción de carbón de los Estados Unidos estuvo un 40 % por debajo de la producción de abril de 2019 (US Department of Energy, 2020).

Si bien ha habido una recolección histórica de cuotas y derechos de explotación pagados por las compañías mineras, las cantidades recogidas han sido insuficientes para tener un manejo apropiado y sostenible del cierre de minas y del proceso de rehabilitación y readaptación de la tierra, con lo cual se ha expuesto a las comunidades locales a contaminación a largo plazo de aire, agua y suelo (Pollin y Callaci, 2019).

Además, aunque se han llevado a cabo muchos programas de inversión en las comunidades locales, incluidos proyectos productivos (Appalachian Regional Commission, 2004), este tipo de programas se han implementado sin una clara ruta de viaje coordinada en el ámbito nacional y el financiamiento no se ha proporcionado de una forma sostenible o a una escala que permita el desarrollo de actividades económicas alternativas que puedan eventualmente reemplazar el sector extractivo (Bridle *et al.*, 2017; Sheldon *et al.*, 2018).

Por otra parte, el bajo nivel de sindicalización de los trabajadores se ha traducido en insuficientes garantías para la negociación de acuerdos de transición justa que beneficien de manera apropiada a los afectados y ayuden a acolchonar los impactos económicos inmediatos del declive del sector y los resultantes niveles de desempleo y desprotección social (Bridle *et al.*, 2017; Pollin y Callaci, 2019). Igualmente, si bien existen instituciones de educación superior importantes y la región gradúa más estudiantes en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas que el promedio nacional, la tasa de retención de estos graduados es una de las más bajas de los Estados Unidos (US Department of Energy, 2020).

Finalmente, como no existe una clara ruta de descarbonización o reducción de la dependencia de las actividades extractivistas de la economía de los Apalaches, uno de los sectores con mayor crecimiento e inversión en la región es el de la extracción no convencional de gas natural (*shale gas*) (US Department of Energy, 2020). Este sector ha llevado inversión, recursos y puestos de trabajo a la región, pero no la encamina al desarrollo con un crecimiento económico sostenible, dado que, por un lado, este sector también es en extremo dependiente de los movimientos internacionales en los mercados de combustibles fósiles y, por el otro, no tiene un futuro a largo plazo en una economía global que se mueve hacia la descarbonización.

Este caso ilustra con claridad que el reemplazo de un sector extractivista en declive por otro sector extractivista solo provee soluciones de corto plazo y puede retrasar de modo sustancial los procesos necesarios para una transición amplia, sostenible y democrática.

1.5. Principado de Asturias en España

El Principado de Asturias es una comunidad autónoma del norte de España con una larga tradición en el sector de la minería de carbón. Con múltiples periodos de auge y declive en los últimos 70 años, y a pesar de recibir millonarios subsidios gubernamentales, en la actualidad la minería de carbón es casi inexistente en la región, debido al cierre de la última mina en 2019, hecho que dejó valiosas lecciones para otros lugares donde tienen la intención de embarcarse en una transición posextractivista (Bridle *et al.*, 2017; Del Río, 2017).

Para reestructurar el sector se aplicaron 5 paquetes de reforma con el objetivo de reducir la producción y el número de empleados. Entre 1990 y 2016 la producción de carbón en esta región disminuyó un 92 %, el número de empresas mineras un 93 % y el número de empleados más de 90 %. Además, un estimado de EUR 26.000 millones se transfirieron de manera directa o indirecta a modo de subsidios al sector del carbón y hubo apoyo financiero para las compañías mineras municipales, masivos planes de jubilación anticipada y compensaciones pagadas a las empresas locales de generación de electricidad a base de carbón (Martínez, 2016).

Uno de los factores más determinantes para el declive estructural de la minería de carbón en Asturias fue la entrada de España a la UE. Cuando el país ingresó a esta comunidad política la economía de Asturias se centraba en la extracción de carbón e industrias dependientes como la fabricación de acero y armamento (Fernández Mateo, 2015).

Todas estas industrias encontraron dificultades para competir con los mercados internacionales a los que se abrió España al entrar a la UE. Si bien la industria local fue poco competitiva por décadas, el Gobierno protegió al sector con generosos subsidios, con lo cual alargó su vida (Bridle *et al.*, 2017).

Sin embargo, en 2011 la regulación europea dictaminó que los Estados miembros tenían la obligación de eliminar de manera gradual los apoyos gubernamentales que daban una ventaja artificial a industrias locales sobre sus competidores europeos. Como contraprestación a esta medida, la UE también proporcionó financiamiento a los Estados miembros para gestionar la transición, medida que incluyó paquetes de ayuda a los cierres en Asturias destinados a mitigar los impactos de la minería con la condición de hacer la clausura de las minas a más tardar a 2018 (European Commission, 2016).

Aunque esta regulación también significó el fin de la minería de carbón en otras regiones europeas, incluidas varias alemanas, las medidas adoptadas en Asturias fueron bastante particulares con respecto a lo que ocurrió en otros países. Un ejemplo de ello lo constituye el programa de jubilación anticipada, que jugó un rol central. Esta jubilación no se limitó a los mineros, sino que se extendió a todos los integrantes de la industria, por ejemplo, ingenieros y personal administrativo. Además, se ofrecieron condiciones muy atractivas como pensiones anticipadas en el rango de EUR 1700 a EUR 2500 mensuales, cifras mucho más altas que el salario mínimo nacional (cerca de EUR 750 mensuales) y posibilidades de jubilación para empleados muy jóvenes (casi la mitad de las jubilaciones anticipadas entraron en efecto en una edad inferior a los 44 años).

Estas medidas de jubilación anticipada tuvieron efectos positivos en la región: reducción de la pobreza, preservación de las economías locales gracias al sostenimiento del poder adquisitivo y retención de la población (O. M., 2012); no obstante, su costo-beneficio a largo plazo ha sido fuertemente cuestionado (Bridle *et al.*, 2017; O. M., 2012; Prieto Gijón, 2018).

Además de la jubilación anticipada se implementaron otras medidas para promover la diversificación económica y la creación de empleo en las regiones mineras, como subvenciones para el establecimiento de nuevas empresas, formación profesional e incentivos para proyectos de investigación y desarrollo, en particular los orientados a mejorar el rendimiento operacional de la minería de carbón (Bridle *et al.*, 2017). Otros ejemplos los constituyen proyectos con subsidios para negocios relacionados con servicios de consultoría minera, la transformación de antiguas minas en museos y el desarrollo de energías geotérmicas y de biomasa. Sin embargo, estas medidas tuvieron un nivel de éxito mucho más bajo que las jubilaciones anticipadas. La mayoría de las iniciativas se caracterizaron por continuos atrasos o paros sistemáticos y desviación o congelamiento absoluto de fondos (Prieto Gijón, 2018). En consecuencia, no se ha podido atraer suficiente capital privado, lo que ha conducido a una baja diversificación económica local y a una baja creación de nuevos puestos de empleo (Bridle *et al.*, 2017; Prieto Gijón, 2018).

Una particularidad de Asturias es la importancia histórica de su movimiento obrero, ejemplificado por las masivas huelgas y manifestaciones sociales de principios y mediados del siglo XX, y el éxito político de partidos políticos socialistas en esta región. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ha estado en el poder regional en Asturias por mucho tiempo: ha ganado todas las elecciones excepto la de 1995, cuando el Partido Popular (PP), grupo político de la oposición, obtuvo el poder durante un periodo.

La simpatía del PSOE por los sindicatos y movimientos obreros, incluidos los de los mineros de carbón, explica en una buena parte el gran protagonismo de las generosas medidas de jubilación anticipada (Prieto Gijón, 2018). En este sentido, la comunidad autónoma de Asturias es el perfecto contraejemplo de la región inglesa de Gales del Sur, donde las medidas tomadas estuvieron alineadas con las convicciones y los lineamientos políticos de un partido de derecha, y se implementaron a pesar de la fuerte oposición de los movimientos obreros y sindicatos.

El relativo grado de fracaso a largo plazo de las estrategias de Asturias y Gales del Sur ejemplifican con claridad la necesidad de tener una discusión amplia e incluyente sobre las medidas de transición requeridas para cada economía regional. En ambos casos el dominio claro de un partido político y su corriente ideológica condujeron a la implementación de medidas incompletas de transición que fallaron en incorporar elementos que favorecieran a los diversos actores afectados (Stroud *et al.*, 2018).

1.6. Regiones mineras de Europa del Este

Si bien la mayoría de los casos de estudio académicos sobre transiciones posextractivistas se enfocan en países de Europa Occidental o en los Estados Unidos, muchas regiones mineras de Europa del Este pertenecientes al antiguo bloque soviético experimentaron un periodo de transformación radical después de la caída de la Unión Soviética en 1990.

Una particularidad de estas regiones es que el ritmo del cambio fue extremo, debido al colapso de las economías locales cuando se enfrentaron a la apertura económica. Por ende, las regiones mineras de Europa Central y del Este tuvieron que enfrentar en simultáneo una rápida transición general a una economía de libre mercado (cambios de moneda, inflación, devaluación de activos, etc.) y una transición local resultante del rápido declive de las industrias locales relacionadas con la minería.

En este sentido, estas regiones pueden ser un caso ilustrativo de las posibles consecuencias de hacer una transición rápida en un lugar altamente dependiente de la minería que no se ha preparado en absoluto para ver más allá de este sector. Dada la escasez de literatura referente a estas regiones, todo el contenido presentado se basa en los resultados reportados por un proyecto de investigación que estudió los casos de transición de Mansfeld-Südharz (Alemania), Zwickau-Lugau-Oelsnitz (Alemania), Steirische Eisenstrasse (Austria), Zasavje (Eslovenia), Sokolov-východ (República Checa), Salgótarján (Hungría) y Wałbrzych (Polonia) (Wirth *et al.*, 2012).

Todas estas regiones se caracterizan por haber experimentado una reducción pronunciada del número de empleados en el sector industrial desde la caída de la Unión Soviética. La mayoría de los empleos se perdieron en la minería y las industrias relacionadas. Además, estas zonas se caracterizan por tener un producto interno bruto (PIB) e ingreso per cápita por debajo (en varios casos muy por debajo) del promedio nacional, lo cual indica el fracaso de la transición económica (Wirth *et al.*, 2012).

Si bien hay diferencias muy importantes entre las regiones analizadas y los resultados económicos, políticos y sociales actuales, estos han sido muy influenciados por los divergentes caminos que han tomado las economías nacionales en las últimas décadas. Un análisis comparativo permite identificar 3 aspectos problemáticos

típicos comunes a todas estas regiones, que persisten aún después de décadas del inicio de la transición: 1) degradación ambiental del paisaje (tierras y paisajes degradados, enormes vertederos de desechos inseguros, contaminación del suelo, disminución de las aguas subterráneas, deforestación y pozos de minas abandonados); 2) crisis de toda la base económica de la región, incluidos problemas socioeconómicos como la disminución de la población; y 3) alto desempleo con todos sus problemas sociales asociados (Hafst *et al.*, 2012).

En el estudio comparativo de estas zonas se observa además qué regiones y pueblos mineros pequeños son mucho más vulnerables a transiciones rápidas que sus contrapartes más pobladas o con mejor acceso a grandes centros urbanos dada su monoestructura económica, la poca capacidad gubernamental y administrativa, así como la escasez de capital humano para la promoción de industrias alternativas.

Los casos de estudio examinados para pequeñas regiones mineras en Europa Central y del Este muestran que la capacidad general de este tipo de áreas para tratar con lo inesperado es muy baja y, por ende, el fin de la minería representa grandes desafíos para ellas, mucho más cuando este ocurre de manera imprevista.

A pesar del limitado éxito de la transición en las regiones analizadas, algunos proyectos e iniciativas locales han tenido relativo éxito y pueden ofrecer ideas sobre “buenas prácticas” para implementar en este tipo de regiones caracterizadas por ciudades pequeñas y medianas. En este sentido, se ha encontrado evidencia de que la cooperación entre los actores puede mejorar decisivamente las capacidades regionales para la acción y fomentar el desarrollo regional (Wirth *et al.*, 2012). Ejemplos de iniciativas que incentivan la cooperación entre actores regionales incluyen foros, diálogos y mesas de discusión locales sobre la transición de la región con poder deliberativo acerca del uso de los recursos financieros destinados al proceso de cambio.

Además, las iniciativas exitosas se han enfocado en el uso de los potenciales más importantes de la región, que en general para pequeñas zonas mineras se pueden agrupar en 1) potenciales naturales (rehabilitación de paisajes o ecosistemas regionales afectados por la minería) y 2) potenciales culturales (tradiciones locales o importancia histórica de la región para la promoción del turismo) (Wirth *et al.*, 2012).

Finalmente, un elemento importante de éxito en las iniciativas locales es la participación de la población joven en las discusiones sobre el futuro de su región. Los jóvenes de estas zonas tienen que enfrentar no solo la transición económica, sino también el cambio social, que conlleva transformaciones en los valores y el estilo de vida, y la reducción del poder social debido al retraso y a la emancipación financiera atrasada (Wirth *et al.*, 2012). Dado que la migración y la baja densidad poblacional son grandes retos para estas regiones, la inclusión de jóvenes en las discusiones es un factor vital para garantizar que el capital humano base a largo plazo se quede en estas zonas y asegurar una transición sostenible.

2. EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN

Hoy existe una creciente preocupación por la emergencia climática a causa del exceso de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y de la contaminación del aire, agua y suelo, combinados con tendencias de mercado que han aumentado la competitividad de las energías renovables para la producción y el consumo. Esto ha contribuido a dibujar un panorama político y financiero cada vez más oscuro para la producción, el consumo y la exportación de combustibles fósiles en muchos países. Como resultado hay una tendencia creciente entre gobiernos nacionales y locales a revisar los objetivos de sus políticas, que por tradición tienen una alta dependencia de la explotación y del consumo de combustibles fósiles.

Esta tendencia incluye planes gubernamentales para la eliminación de combustibles fósiles, como el carbón, de la matriz energética nacional en los próximos años, objetivos de reducción de GEI a 2030, programas ambiciosos de expansión de la producción de energías renovables u objetivos de carbono-neutralidad a mediano y largo plazo con importantes consecuencias para el futuro de la demanda global de combustibles fósiles.

Dado que las decisiones sobre inversión y desinversión privada en la mayoría de los países permiten a las compañías del sector energético y extractivo, y a los propietarios de centrales eléctricas o minas, tomar todas las decisiones autónomas respecto a la continuación y escala de sus operaciones, existe un riesgo latente de que industrias enteras desaparezcan sin planificación previa, coordinación y preparativos, lo cual dejaría a muchos trabajadores desempleados, desbalancearía la economía local y sus ingresos fiscales, y pondría a las comunidades en problemas de transición muy difíciles, similares a los descritos en algunos de los casos de estudio expuestos.

Además, en gran parte de los países dependientes de actividades extractivistas las responsabilidades sociales de los inversores privados son muy limitadas con respecto a sus trabajadores, las comunidades locales y los pasivos ambientales relacionados con sus operaciones.

Las experiencias históricas demuestran que ante dichos escenarios de transición no planeada o de insuficiente apoyo para el desarrollo local posextractivista los problemas como el desempleo y la pobreza intergeneracionales se pueden convertir en problemas sistémicos de regiones altamente dependientes de actividades extractivistas.

Reconociendo los errores de las transiciones no planeadas del pasado y la urgencia de combinar la lucha contra el calentamiento global con la inminente necesidad de justicia social, más de 50 países (entre los cuales Colombia no se encuentra) que hacen parte de la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas se han sumado a la *Declaración de Solidaridad y Transición Justa de Silesia* (24th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC], 2018), en la que se comprometen, entre otros, a:

- Reconocer los retos a los que se enfrentan los sectores, ciudades y regiones en transición de los combustibles fósiles y las industrias de altas emisiones, y la importancia de asegurar un futuro decente para los trabajadores afectados por la transición, al tiempo que se trabaja para garantizar el desarrollo sostenible y la renovación de la comunidad.
- Observar la relevancia de establecer procesos participativos y representativos de diálogo en los que intervengan todos los interlocutores sociales para promover altas tasas de empleo, protección social adecuada, normas laborales y bienestar para los trabajadores y sus comunidades al elaborar planes de reducción de emisiones.

En este contexto se puede concluir que hay un *momentum* internacional para combinar las estrategias de mitigación del cambio climático con elementos de una transición energética en el sentido amplio, en particular en cuanto a los esfuerzos para que el proceso sea justo con las personas y comunidades más vulnerables.

Si bien esto es un paso adelante con respecto a las discusiones sobre las transiciones energéticas tradicionales (enfocadas en aspectos técnicos y económicos principalmente) e incluso va más allá de discusiones anteriores al incorporar los procesos participativos y el diálogo social, es importante notar que el concepto de transición justa, tal como lo define la Organización Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas (OIT, 2015; véase el capítulo 1), aún se queda corto en ciertos aspectos frente al concepto de transición amplia, sostenible y democrática tomado como eje central en este libro. Esta advertencia se tiene que considerar para entender el alcance de los casos de estudio presentados.

En el resto de este capítulo se presentan casos de estudio de países que han empezado a implementar procesos de transición energética. Si bien no todos estos países se caracterizan por tener una fuerte dependencia del sector extractivista, los elementos de política y las estrategias utilizadas alrededor del tema en cada nación pueden servir de inspiración para implementar alternativas en zonas altamente dependientes que decidan embarcarse en el proceso de una transición posextractivista amplia, sostenible y democrática.

A diferencia de los casos de estudio anteriores, enfocados en experiencias locales en regiones altamente dependientes de la minería de carbón, estas vivencias internacionales se enfocan en el ámbito nacional y en sectores macro, y proveen información adicional sobre los elementos de políticas que se deben cubrir para avanzar en el proceso de una transición amplia, sostenible y democrática.

2.1. Costa Rica

Costa Rica tiene una de las matrices eléctricas con mayor participación de energías renovables: hidroeléctrica (72 %), geotérmica (10 %), eólica (16 %), biomasa/solar (>1 %) y combustibles fósiles (>1 %) (Gobierno de Costa Rica, 2018). Debido a esta matriz eléctrica renovable, la mayor dependencia del país a los combustibles fósiles proviene del sector de transporte, que genera más del 40 % de las emisiones de GEI.

Con respecto al extractivismo y a la dependencia de exportaciones de combustibles fósiles, Costa Rica se encuentra en una buena posición con respecto a otros países: 40 % de sus exportaciones provienen de servicios, principalmente los asociados al turismo, en contraste con un 3,5 % proveniente de productos relacionados con el extractivismo de minerales y materias primas como hierro, oro, metales, etc. (Growth Lab-Harvard University, 2020).

En este aspecto es importante reconocer el largo proceso que ha llevado Costa Rica para evitar la dependencia de este tipo de sectores, ilustrado en el hecho de que, aunque el país tiene reservas probadas de petróleo y gas natural, se ha negado a explotar estos recursos debido a los impactos ambientales asociados, por medio de una serie de decretos de prohibición expandidos en cobertura y horizonte temporal desde 2002 (Pier, 2020).

Este proceso tan avanzado sobre gobernanza ambiental se debe en gran parte a un modelo político que busca la provisión de un mayor control democrático sobre la asignación de los recursos ambientales y el desarrollo económico mediante la democracia participativa o el desarrollo capitalista socialmente inclusivo (Martin, 2004). Este modelo ha promovido el debate nacional acerca de temas clave del desarrollo sostenible e incluye un amplio número de actores de la sociedad civil. A pesar de haber dificultado algunos procesos de diseño e implementación de políticas, ha resultado en medidas que gozan del apoyo popular (Martin, 2004).

En este contexto, se puede considerar a Costa Rica como uno de los países más adelantados en la gobernanza ambiental y la lucha contra el calentamiento global (García-Sánchez y Avendaño-Leadem, 2018), dado que tiene un suministro de electricidad casi completamente renovable, más de la mitad de su territorio está cubierto por bosques (en muchos casos protegidos) y cuenta con prohibiciones para la exploración y explotación de combustibles fósiles. Sin embargo, como han expresado muchos actores y analistas nacionales, se requieren grandes cambios y ajustes en la estructura económica y energética del país para lograr el objetivo de descarbonización de la economía a 2050, en especial teniendo en cuenta la gran vulnerabilidad de la nación frente a los efectos del calentamiento global.

2 importantes retos, por ejemplo, son la alta dependencia de energía hidroeléctrica a gran escala y la baja penetración de energías renovables descentralizadas, como la energía solar fotovoltaica, que deja al país en gran vulnerabilidad ante eventos climáticos de sequía. Reconociendo que los objetivos más sencillos de la descarbonización ya se alcanzaron en Costa Rica y que de ahora en adelante se necesita implementar políticas para la transición energética en sectores mucho más retadores que tienen implicaciones sociales y económicas muy profundas, el Gobierno costarricense se dedicó en los últimos años a diseñar una serie de planes, estrategias y lineamientos de política pública para embarcar su economía en un proceso hacia la carbono-neutralidad en el periodo 2018-2050 (Gobierno de Costa Rica, 2018).

Para conseguir esto Costa Rica se plantea objetivos y planes de acción para 10 ejes en sectores clave con metas y acciones a corto, mediano y largo plazo⁴:

1. Desarrollo de un sistema de movilidad basado en transporte público seguro, eficiente y renovable, y en esquemas de movilidad activa y compartida.
2. Transformación de la flota de vehículos ligeros a 0 emisiones.
3. Fomento de un transporte de carga que adopte modalidades, tecnologías y fuentes de energía 0 emisiones o con las emisiones más bajas posibles.
4. Consolidación del sistema eléctrico nacional con capacidad, flexibilidad, inteligencia y la resiliencia necesaria para abastecer y gestionar energía renovable a costo competitivo.
5. Desarrollo de edificaciones de diversos usos bajo estándares de alta eficiencia y procesos de bajas emisiones.
6. Modernización del sector industrial a través de la aplicación de procesos eléctricos, sostenibles y eficientes, así como tecnologías de bajas y 0 emisiones.
7. Desarrollo de un sistema de gestión integrada de residuos basado en la reutilización, revalorización y disposición final de máxima eficiencia y bajas emisiones.
8. Fomento de sistemas agroalimentarios altamente eficientes que generen bienes de exportación y consumo local bajos en carbono.
9. Consolidación de un modelo ganadero ecocompetitivo basado en la eficiencia productiva y disminución de GEI.

4 Para la implementación de estos lineamientos y estrategias los principales instrumentos de política incluyen en el corto plazo el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2018-2022, la actualización y formulación de nuevas políticas sectoriales y el sistema de inversión pública, y el Plan de Acción 2018-2022. Para el mediano y largo plazo se tienen el Plan Estratégico Costa Rica 2050, el Plan de Descarbonización 2050 y el Plan Nacional de Adaptación 2050 (Gobierno de Costa Rica, 2018).

10. Consolidación de un modelo de gestión de territorios rurales, urbanos y costeros que facilite la protección de la biodiversidad, el incremento y mantenimiento de la cobertura forestal y servicios ecosistémicos a partir de soluciones basadas en la naturaleza.

Además, Costa Rica tiene 8 estrategias transversales para el avance de la transición en un nivel más profundo:

1. Fortalecimiento de los principios de inclusión, respeto a los derechos humanos y promoción de la igualdad de género.
2. Reforma integral institucional, ambiental y nacional: pretende dotar al país de una institucionalidad moderna, digitalizada y flexible con capacidad para gestionar los cambios disruptivos que conlleva esta nueva economía.
3. Reforma fiscal verde: incluye la eliminación de los subsidios a combustibles fósiles, el desacoplamiento de los ingresos fiscales nacionales de las ventas de gasolina y la implementación de un esquema de precios al carbono.
4. Estrategia de financiamiento y atracción de inversiones para la transformación: incluye, entre otros, el diseño de estrategias de atracción de capital para áreas claves, la creación de fondos o esquemas financieros para la transición energética, así como la consolidación de una estructura de acceso al financiamiento climático internacional.
5. Estrategia de digitalización de la economía basada en el conocimiento: incluye una estrategia de digitalización de procesos institucionales, un clúster de centros de datos para el desarrollo regional y el establecimiento de programas de ciudades inteligentes.
6. Estrategias laborales de transición justa: abarca la creación de planes para los sectores y regiones expuestos a los mayores impactos laborales a causa de la transición hacia la digitalización y descarbonización.
7. Transparencia, métricas y estrategia de datos abiertos: abarca la consolidación del Sistema Nacional de Métrica de Cambio Climático para facilitarles el acceso a la información a los ciudadanos, empresarios e instituciones públicas.
8. Estrategia en educación y cultura: requiere campañas educativas para consumidores y usuarios con el fin de fomentar la aceptación de la propuesta de valor de tecnologías y modalidades del programa Costa Rica Bicentenario.

Otro elemento importante para tener en cuenta en la formulación de los objetivos, planes e instrumentos de descarbonización en Costa Rica es el proceso de elaboración, que incluye aspectos muy innovadores para la planeación a largo plazo, como procesos de diálogo, socialización y trabajo conjunto con actores tanto de instituciones sectoriales, autónomas y del nivel subnacional como del sector privado, de la sociedad civil y de la academia.

A diferencia de los ejemplos presentados en la sección anterior, la transición energética económica en Costa Rica ha estado completamente guiada desde el inicio por el Estado y apenas se encuentra en una etapa de gestación con respecto a los sectores con gran dependencia de los combustibles fósiles, por esto es difícil predecir su continuidad y reconocer sus factores de éxito o fracaso.

Sin embargo, la envergadura, el alcance y el acercamiento del Gobierno de Costa Rica a este proceso de transición puede proveer una referencia importante para Colombia en cuanto a los elementos por considerar

para embarcarse en un proyecto de descarbonización de la economía, dado que ambos países tienen características y retos similares para la transición, como su ingreso medio, su bajo poder de influencia en los mercados mundiales y una serie de problemáticas sociales y económicas (como altas tasas de desempleo) que deben superar en paralelo a su transición.

2.2. Nueva Zelanda

En noviembre de 2019 el Poder Legislativo de Nueva Zelanda aprobó con una aplastante mayoría la Ley de Cero Carbón, que tiene como objetivo conducir a este país a la carbono-neutralidad para 2050. Así, se unió a decenas de naciones que han adoptado este objetivo de reducción de emisiones a largo plazo como Suecia, Costa Rica, Dinamarca, Fiji, Francia, Reino Unido, Alemania, entre otros (Energy & Climate Intelligence Unit, 2020).

Esta nación del océano Pacífico se encuentra en una posición relativamente buena para alcanzar este objetivo, puesto que en la actualidad ya produce más del 80 % de su electricidad con energías renovables y ha declarado prohibiciones para la exploración y explotación de petróleo y gas no convencional (*off-shore*). Además, a diferencia de la mayoría de los países, una gran proporción de sus emisiones de GEI no provienen del carbón, sino de una alta cantidad de gas metano (CH₄) asociado a las actividades de agricultura y ganadería, que son una parte muy importante de la economía nacional (Climate Action Tracker, 2020).

Como parte de las estrategias para esta transición energética, el gobierno neozelandés está cambiando su flota a vehículos eléctricos y promoviendo el paso a la electromovilidad entre la población civil. Asimismo, ha creado programas para subvencionar la renovación de las casas, invertirá USD 14.000 millones en infraestructura para transporte público, bicicletas y transeúntes, y plantará 1000 millones de árboles para 2028, entre otras medidas (Ministry for the Environment, 2019).

Un elemento adicional de la Ley de Cero Carbón de Nueva Zelanda es su enfoque en una transición justa e inclusiva que apoya a las regiones, los sectores y las comunidades afectados, entre ellos los grupos étnicos iwi y māori, que deberán ser consultados y representados en el diseño e implementación de políticas (Ministry for the Environment, 2019). Este elemento debe entenderse dentro de un contexto más amplio de política nacional: Nueva Zelanda está cambiando los indicadores de progreso y redefiniendo su concepto de desarrollo, por ejemplo, pasó del PIB al índice de felicidad y bienestar (*wellbeing*) como principal indicador de la situación y progreso nacional (Ellsmoor, 2019).

Si bien hay una gran cantidad de elementos de la política de transición de Nueva Zelanda que podrían ser interesantes de analizar, este capítulo se enfoca en el proceso de planeación de la hoja de ruta a 2050 en una de las regiones más afectadas por la transición, que además tiene una presencia considerable de población aborigen māori, ya que puede ser más relevante como punto de comparación con las regiones altamente dependientes de combustibles fósiles en Colombia.

La región de Taranaki, ubicada al occidente de la Isla Norte de Nueva Zelanda, tiene una alta presencia māori desde hace siglos con múltiples tribus (iwi) locales como ngāti mutunga, ngāti maru, ngāti ruanui, taranaki, te āti awa, nga rauru, ngāruahinerangi y ngāti tama (Wikipedia, s. f.). El sector de la energía representa cerca del 30 % de la economía local y existe una importante producción de hidrocarburos, así como grandes reservas convencionales y no convencionales de gas natural y petróleo, por lo cual un plan para una transición justa hacia la carbono-neutralidad es de gran relevancia para el futuro de la región.

En este contexto surgió la iniciativa del Proyecto de Hoja de Ruta de Taranaki 2050, que busca reemplazar el actual Plan Regional de Desarrollo a 2050 con un plan de transición construido desde abajo con la participación de un gran rango de actores locales que refleje las nuevas realidades de la economía y política climática nacional (Government of Taranaki, 2019; Venture Taranaki, s. f.).

Esta hoja de ruta fue oficialmente presentada y discutida en mayo de 2019 en la Cumbre de Transición Justa de New Plymouth; luego entró en un proceso de consulta pública, del cual derivó la versión final. El primer borrador del proyecto fue la culminación de 29 seminarios sobre 12 temas de transición, además de encuestas y actividades de divulgación en la comunidad que involucraron ideas de más de 1000 personas.

Tras el lanzamiento del proyecto de la hoja de ruta, la consulta pública incluyó visitas a más de 40 lugares con más de 1000 personas y cerca de 200 solicitudes tanto de individuos como de organizaciones representantes de grupos de hasta miles de personas (Government of Taranaki, 2020).

Como resultado del proceso de diálogo social para el diseño de la hoja de ruta esta integra elementos de la cultura tradicional māori adaptados a los retos de la transición en la región; por ejemplo, incluye a modo de foco central una relación más sostenible entre las personas y el medio ambiente, así como la importancia de la comunidad y del cuidado, la necesidad de tener una acción colectiva y un enfoque en los resultados a largo plazo que se extienden de generación en generación.

Esta hoja de ruta identifica las principales tendencias que afectarán a la región en el 2050 (el cambio demográfico y tecnológico, la mitigación y adaptación al cambio climático y el contexto político internacional volátil), los principales efectos negativos para la región (los cambios en el mercado laboral y la distribución del ingreso) y unas directrices para las estrategias de mitigación de estos impactos negativos en los principales sectores (energía, agricultura, turismo, transporte, salud, entre otros).

Finalmente, la hoja de ruta plantea un proceso de diseño y socialización, y métricas de evaluación, entre otras formalidades, para los próximos pasos de diseño e implementación de los planes sectoriales de acción que definirán las políticas públicas concretas por seguir en el corto, mediano y largo plazo.

Si bien el proceso de transición justa y las políticas para su implementación aún están en una etapa gestacional en Nueva Zelanda, la elaboración del plan regional de desarrollo y transición justa de Taranaki constituye un excelente ejemplo de los elementos que debe tener una transición incluyente y democrática, en particular en regiones que van a experimentar altos impactos de la transición energética y que tienen una composición poblacional diversa con presencia de comunidades aborígenes.

Este ejemplo puede servir de referente para Colombia; sin embargo, cabe resaltar que se requiere conocer los elementos adicionales necesarios en el contexto colombiano para poder garantizar la participación inclusiva considerando retos adicionales como problemas de seguridad y violencia en las regiones afectadas, asimetrías de poder e información entre actores regionales, entre otros.

2.3. Canadá

Canadá tiene una economía con gran dependencia de la producción y del consumo de combustibles fósiles. Es el sexto mayor productor mundial de petróleo, el cuarto mayor productor de gas natural y el undécimo mayor productor de carbón. Los combustibles fósiles, además, aportan cerca del 8% de su PIB (SEI, 2019), 30% de la producción de electricidad y 22% de las exportaciones (Growth Lab-Harvard University, 2020).

Como parte de la implementación de políticas climáticas enfocadas en la reducción de emisiones, Canadá entró en los últimos años en un proceso de reducción de su dependencia de los combustibles fósiles que

se refleja en la decisión de eliminar por completo el carbón como fuente de producción de electricidad para 2030 (Powering Past Coal Alliance, 2018). Por otro lado, el petróleo y el gas natural son mucho más importantes económicamente que el carbón en Canadá y no hay ningún plan concreto de eliminación para estos combustibles.

A pesar del limitado alcance de la descarbonización de la economía en Canadá, la experiencia de este país con la eliminación del carbón de su matriz energética provee referentes importantes para otras naciones con alta dependencia de los combustibles fósiles que deseen embarcarse en la eliminación de, por lo menos, uno de estos grandes sectores económicos. De especial interés es el enfoque en la transición justa que se le ha dado en Canadá a la eliminación del carbón.

Al igual que en muchos otros países con sectores extractivistas importantes, los impactos de las políticas de descarbonización y por ende la necesidad de políticas de transición justa varían de manera significativa según la región. Las actividades más afectadas directamente, es decir, la producción de petróleo, gas y carbón, emplean solo al 1 % de la fuerza de trabajo nacional (cerca de 200.000 personas) (Mertins-Kirkwood, 2018).

No obstante, esos empleos se concentran en Alberta, Saskatchewan y Terranova y Labrador, donde muchas comunidades dependientes de los combustibles fósiles requerirán el apoyo del Gobierno para encontrar alternativas de empleo y actividad económica para sus regiones (Mertins-Kirkwood, 2018).

Otro reto importante para la transición justa en Canadá es que los trabajadores directos de los combustibles fósiles son relativamente privilegiados en comparación con otros segmentos de la sociedad canadiense, en particular existe un fuerte contraste con puestos de trabajo indirectos que están en riesgo.

Por ejemplo, los trabajadores de los sectores del gas y del petróleo son en su mayoría hombres (77 %) y tienden a estar muy bien pagados (el doble que el promedio nacional) y a tener una baja proporción de migrantes (12 %), mientras que las mujeres y los inmigrantes están muy sobrerrepresentados en el trabajo de servicios relacionados con las economías locales en regiones extractivistas; sus condiciones de seguridad social y remuneración son mucho menores que las de los empleados de las industrias de gas y petróleo (Hoicka y MacArthur, 2018; Mertins-Kirkwood, 2018). Estas importantes diferencias entre trabajadores directos e indirectos son de especial importancia para la formulación de políticas que sean equitativas con los diferentes segmentos de la sociedad canadiense.

Teniendo en cuenta estos retos significativos, el Marco Pancanadiense, que abarca las principales medidas de acción climática de Canadá, se compromete a proporcionarles a los trabajadores canadienses una transición justa y equitativa hacia las oportunidades de economía de crecimiento limpio (Mertins-Kirkwood, 2018). Sin embargo, la mayoría de los gobiernos locales todavía no han proporcionado detalles sobre la implementación de este compromiso, que debería incorporar los resultados de los diálogos de transición justa adelantados por el grupo de trabajo que el gobierno federal creó para este propósito. El Grupo de Trabajo sobre la Transición Justa para los Trabajadores y las Comunidades del Sector del Carbón del Canadá (GTTJC), que operó en 2018 y 2019, tenía como mandatos principales:

- Reunirse con los grupos de interesados pertinentes, provenientes de las provincias y los gobiernos municipales, para recibir sugerencias e información sobre los impactos locales de diferentes escenarios de eliminación del carbón, las alternativas para los trabajadores y comunidades afectadas, los programas y presupuestos existentes que se podían reorientar hacia estas soluciones, y los principales déficits, obstáculos y necesidades locales.
- Reunir, resumir y presentar la información de la serie de diálogos regionales a manera de diagnóstico y recomendaciones para el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático.

Los resultados del trabajo del GTTJC se resumen en dos extensivos reportes que abarcan un diagnóstico del *status quo* de la transición justa en las regiones afectadas, así como recomendaciones de política, por ejemplo: el respeto por los trabajadores, los sindicatos, las comunidades y las familias; la participación de los trabajadores en cada etapa de la transición; la transición a buenos trabajos, comunidades sostenibles y saludables; acciones coherentes en el ámbito nacional, impulsadas en lo regional y ejecutadas en lo local; y apoyo inmediato, pero duradero.

Además, el GTTJC calificó como insuficientes los CAD 35.000.000 destinados a la transición justa por el gobierno federal e invitó a destinar fondos de cientos de millones de dólares para atender de modo apropiado el asunto en el ámbito nacional (Government of Canada, 2019b).

Una de las primeras provincias en implementar políticas de transición fue Alberta, que creó un Fondo de Transición de la Fuerza Laboral del Carbón y un Fondo de Transición de la Comunidad del Carbón, financiados por los ingresos del impuesto sobre el carbono de la provincia. Estos fondos incluyen apoyo a los ingresos, asesoramiento profesional, estudios del mercado de trabajo y respaldo a proyectos de diversificación económica con una asignación de CAD 195.000.000 para las comunidades del carbón y CAD 30.000.000 adicionales para apoyar a los trabajadores (Government of Alberta, s. f.).

Más allá de las políticas de transición justa dirigidas en específico a las comunidades afectadas por la política climática, cabe destacar que Canadá se embarcó en un proyecto de promoción de industrias verdes en el ámbito nacional como parte de su estrategia para reducir su gran dependencia de los combustibles fósiles. Con este fin, el gobierno federal ha invertido desde 2016 más de CAD 40.000 millones para la infraestructura verde y de transporte público, más de CAD 2000 millones para la economía de bajo carbono y cientos de millones de dólares más para inversiones en eficiencia energética, investigación y desarrollo de tecnologías limpias e infraestructura de energías alternativas (Government of Canada, 2016, 2017, 2018, 2019a, 2019b).

Si bien este es un paso muy considerable para la transición energética, el país aún se encuentra rezagado en cuanto a alinear su marco de transición justa con la masiva inversión en infraestructura e industrias verdes, con lo cual se hace urgente que avance en temas como el alineamiento de políticas e instituciones en los ámbitos federal y provincial incluyendo políticas de educación, reentrenamiento y seguridad social (Martins-Kirkwood, 2018).

El caso de Canadá resulta pertinente como un referente de la complejidad de asuntos relacionados con la eliminación de un sector económico en países de economías regionales altamente dependientes de dicho sector, en especial cuando se pone la transición justa para trabajadores y comunidades en el centro de esta política.

Un reto adicional que presenta este ejemplo está en el volumen y escala de las inversiones públicas necesarias para financiar este tipo de programas, que no son una posibilidad inmediata para otros países con menores ingresos, mayores niveles de deuda externa e indicadores de desarrollo en general más bajos, como el gasto en infraestructura, el índice de desarrollo humano, entre otros.

En dichos países los esquemas de financiamiento y atracción de capital privado innovadores, así como las reformas fiscales para la reasignación de los ingresos e inversión pública, serán necesarios para solventar el gran número de cambios profundos requeridos de cara a lograr una transición amplia, sostenible y democrática (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Modelos de energía comunitaria

Fuente: la autora.

Los modelos de energía comunitaria se refieren a un esquema de propiedad de la energía, principalmente renovable, por parte de propietarios individuales o asociaciones y cooperativas de ciudadanos. Como una solución desde abajo para la transición energética este modelo tiene una larga historia de éxitos y fracasos, desde su incesión en Alemania (donde este referente representa hoy más del 30% de la capacidad de energía renovable) y Dinamarca hace un par de décadas hasta experiencias actuales con modelos innovadores de propiedad en comunidades pobres en países como Bangladesh e India.

Si bien este tipo de soluciones desde abajo se explora con mayor detalle en el capítulo 4 de este libro, en esta sección se presentan los resultados de un análisis comparativo de los modelos de energía comunitaria en Canadá y Nueva Zelanda (Hoicka y McArthur, 2018), ya que son 2 países tratados en este capítulo e ilustran la importancia del contexto nacional para el diseño e implementación de políticas de transición.

Las principales similitudes entre Canadá y Nueva Zelanda son sus características de países de ingresos altos con un pasado colonial y presencia de comunidades indígenas nativas minoritarias con modelos de propiedad, economía y organización social alternativos que conviven con economías mayoritariamente capitalistas y de libre mercado.

Así, en este contexto ambos países han desarrollado muchos proyectos de energía comunitaria como parte de sus estrategias para aumentar la generación eléctrica por energías renovables, así como la integración social y económica de ciertas comunidades marginadas, incluidas las aborígenes.

En Canadá muchos proyectos de energía renovable comunitaria en colectividades aborígenes están impulsados por el deseo de desarrollo económico de la comunidad y una reducción de la dependencia del diésel en regiones remotas. Sus especificidades dependen en extremo de las regulaciones provinciales. En Nueva Zelanda las regulaciones se definen a nivel del gobierno central y la mayoría de los proyectos de energía comunitaria, incluidos los de las poblaciones aborígenes, se dan por medio del establecimiento de los fideicomisos de consumidores de energía y propiedad estatal.

El estudio comparativo entre estos 2 modelos de energía comunitaria muestra que aunque el modelo canadiense, con regulaciones definidas totalmente en el ámbito provincial, resulta en una variedad más alta del tipo de energías promovidas, así como en una variedad más alta de los tipos de organización y de modelos de propiedad, el modelo neozelandés, basado en un mercado nacional unificado y liberalizado, genera una mayor cantidad de proyectos de este tipo y márgenes de ganancia más estables y uniformes para los proyectos.

El modelo de energía comunitaria tiene un gran potencial para Colombia, como muestra el estudio comparativo. Los objetivos de política, las características del mercado nacional de energía, así como los contextos histórico, geográfico y cultural de las comunidades objetivo, son los elementos esenciales para tener en cuenta en el diseño de soluciones desde abajo que puedan hacer a comunidades minoritarias partícipes de la transición energética en Colombia.

2.4. Uruguay

Uruguay no tiene en su territorio yacimientos de carbón ni de petróleo, por ende, su consumo de combustibles fósiles en la matriz eléctrica proviene de importaciones. Esta situación, combinada con su creciente demanda energética, condujo al país a ser uno de los primeros Estados de América Latina en tomar la decisión de basar su estrategia de expansión del sistema de generación eléctrica en energías renovables tradicionales y modernas (Bertinat, 2016).

En 2008 Uruguay planteó en el marco de un acuerdo interpartidista su Política Energética 2005-2030, con el objetivo de alcanzar la independencia energética en este último año. Desde entonces la transformación de la matriz energética ha ocurrido a una velocidad impresionante.

En 2012 la matriz eléctrica ya era principalmente de origen hidráulico (51,1 %), seguían las energías fósiles (40 %) y la biomasa (8,1 %), mientras que la energía eólica representaba el 0,8 % (Ogereau, 2015). En 2017 más del 97 % de la energía provenía de fuentes renovables (hidroeléctrica 52 %, eólica 26 %, biomasa 18 % y solar 2 %), con lo que se superaba a países europeos considerados líderes mundiales de las energías renovables (Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP], 2019).

Esta importante expansión de las energías renovables, en particular de la eólica, es producto de una larga serie de estudios sobre el potencial de generación renovable del país y de las necesidades de infraestructura, inversión y financiación. Además, hubo un enorme programa de inversión pública equivalente al 3 % del PIB, destinado al sector energético, así como políticas de atracción de inversión extranjera para el desarrollo de proyectos en el sector (Ogereau, 2015).

A pesar de esta gran inversión pública, cabe resaltar que el modelo elegido para la adjudicación de proyectos de generación eléctrica en lugar de enfocarse en los subsidios directos o la construcción de proyectos por empresas públicas, se basó principalmente en subastas para la compraventa de energía renovable por cupos de capacidad con contratos de compra de electricidad, lo cual se destaca por la fuerte participación del capital privado internacional combinado con incentivos para el desarrollo de componentes y contenidos nacionales.

Si bien la expansión de energías renovables se enfocó de forma mayoritaria en energía eólica y biomasa, es relevante mencionar que los proyectos de energía solar han ganado un terreno considerable con respecto a su posición inicial y proveen ejemplos de soluciones a menor escala para la provisión de energía a importantes segmentos de la población.

Algunos proyectos significativos para destacar en este campo son Luces para Aprender, con el cual se completó la electrificación de las escuelas rurales del país; el proyecto “no-conectado” a la red de Cerros de Vera, que redujo la dependencia de la generación de energía a base de diésel; la planta de generación a gran escala de Asahi, obtenida como donación del Gobierno japonés; y la expansión de sistemas solares de calentadores de agua en el sector residencial (OPP, 2019).

Un elemento sustancial para entender el éxito de la implementación de la Política Energética 2005-2030 de Uruguay es que la estrategia se diseñó sobre un consenso político y social que involucró a la gran mayoría de los actores del sector energético, los decisores políticos y la sociedad civil. Su proceso de gestación se inició en 2005 con la inclusión y el posterior consenso de todos los actores públicos del sector energético; luego fue aprobada tras deliberaciones adicionales por el Consejo de Ministros en 2008 y finalmente en 2010 una comisión interpartidaria la refrendó durante el gobierno de José Mujica (OPP, 2019).

El consenso político y social sobre esta estrategia energética ha traído muchas ventajas: la claridad de las reglas del juego y la certidumbre para inversionistas y financiadores, así como un enfoque social en las medidas energéticas, en particular para las poblaciones más vulnerables (OPP, 2019).

A pesar del gran éxito de la estrategia de transición hacia las energías renovables en Uruguay, existen críticas y problemáticas de cara a su implementación que se deben mencionar. Por un lado, el modelo de transformación energética se ha dado principalmente por medio de proyectos a gran escala y con altos niveles de participación extranjera y capital privado, lo cual ha resultado en una mayor privatización del sector eléctrico, criticada por algunos actores nacionales (Gutiérrez Ríos, 2019). Además, algunos proyectos de

generación a gran escala han encontrado resistencia de las comunidades locales por motivos que van desde la protección del paisaje y la biodiversidad hasta el encarecimiento de la tierra en las cercanías a estos proyectos (Ogereau, 2015).

Finalmente, existen críticas a la sostenibilidad del modelo a largo plazo y su integridad ambiental, ilustradas por el aumento exponencial del uso de energía, que se explica principalmente por las plantas de papel y celulosa que funcionan mano a mano con las de generación de biomasa, pero tienen una intensidad alta de energía y requieren cantidades industriales de madera (Fornillo, 2018).

Superar estos retos, junto con la transformación a largo plazo de toda la matriz energética, no solo la eléctrica, es un paso necesario que Uruguay debe dar para avanzar en el camino de una transición amplia, sostenible y democrática tal como se define en este libro. Sin embargo, el caso de este pequeño país suramericano ofrece un ejemplo importante para Colombia, dado que ilustra de una manera muy clara que es posible transformar la matriz energética con rapidez en una nación, incluso de América Latina, cuando existen lineamientos políticos consistentes, sostenibles y basados en un amplio consenso político y social.

3. CONCLUSIONES Y RELEVANCIA PARA EL CONTEXTO COLOMBIANO

3.1. Tipos de políticas de transición y su importancia

Los casos de estudio muestran que cuando se presentan las condiciones para que un sector extractivista entre en una fase de declive a largo plazo, las consecuencias económicas, sociales y ambientales en regiones altamente dependientes del sector pueden ser enormes y determinantes para su futuro. Incluso en casos en los que la cantidad de recursos y las condiciones comerciales ofrecen perspectivas para una transición más gradual, con la posibilidad de continuar con la extracción por varias décadas, hay claros indicadores de que el aporte de dicho sector al desarrollo regional (como las contribuciones fiscales y la creación de puestos de trabajo) se deteriora de manera considerable, lo cual resalta la necesidad de tener políticas que faciliten una transición amplia, sostenible y democrática para la región y sus comunidades.

Evidencia histórica demuestra que una vez las condiciones de declive se empiezan a reflejar en los márgenes operacionales del sector extractivista, las estrategias de las compañías para mantener la rentabilidad del negocio a flote incluyen: una tendencia clara hacia la disminución de la intensidad del capital humano necesario para mantener las operaciones; precarización de las condiciones laborales de los empleados como medida de reducción de costos; disminución de la inversión en medidas de seguridad y de impactos ambientales; reducción de los presupuestos dedicados a actividades de responsabilidad social empresarial; y búsqueda activa de deducciones fiscales u otro tipo de beneficios y subvenciones estatales.

Dichos antecedentes indican que cuando se entra en una etapa de declive estructural en un sector extractivo, las contribuciones de este sector a la economía y al desarrollo regional, así como su potencial para la creación y el mantenimiento de empleo a largo plazo, disminuyen de modo dramático; por ende, los planes e intervenciones gubernamentales para prolongar la extracción de los recursos y la dependencia regional de este sector solo resultarán en un obstáculo para la diversificación del desarrollo regional, que es la única opción para asegurar empleo y prosperidad a largo plazo, y facilitar una transición amplia, sostenible y democrática.

De hecho, como lo ilustran los casos de estudio presentados en este capítulo, entre más pronto se reconozca la realidad del declive estructural por parte de los tomadores de decisiones, mejores son las oportunidades que tiene la región para lograr una transición exitosa.

Los casos revisados también evidencian que las políticas utilizadas para apoyar a las regiones que enfrentan una transición, más allá de sus actividades minero-energéticas, son muy diversas y abordan diferentes ámbitos de la transformación en las regiones afectadas.

Sin embargo, las similitudes entre los casos, junto con una revisión de la literatura sobre transiciones justas (Caldecott *et al.*, 2017; Evans y Phelan, 2016; Green y Gambhir, 2020; Herpich *et al.*, 2015; Investor Group on Climate Change, 2017; Mertins-Kirkwood, 2018; Muttitt y Kartha, 2020; Oei *et al.*, 2020; Pollin y Callaci, 2019; Smith, 2017; Szpor, 2018; War on Want & London Mining Network, 2019; World Resources Institute, 2019), permiten identificar 4 tipos principales de políticas que se necesitan para hacer una transición posextractivista en regiones dependientes de sectores minero-energéticos (tabla 3.1).

Tabla 3.1. Tipos y ejemplos de políticas implementadas en transiciones históricas cubiertas por los casos de estudio
Fuente: la autora.

Tipo de política	Objetivo	Población objetivo	Ejemplos
Bienestar social de corto plazo	Evitar un declive repentino en los niveles de vida de los más vulnerables y directamente afectados.	Empleados y contratistas directos de las empresas; beneficiarios de programas de responsabilidad social empresarial.	Programas de jubilación anticipada y capacitación de empleados; paquetes de ayudas sociales de corto plazo.
Fortalecimiento de la economía local	Impulsar alternativas económicas que ayuden a sustituir gradualmente el sector en declive.	Empresas locales de los sectores privado y público, instituciones educativas locales, emprendedores locales.	Programas de apoyo a industrias locales alternativas; innovación, educación y emprendimiento local.
Mejoramiento de la infraestructura física y del medio ambiente regional	Asegurar las condiciones para la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas de diversificación económica y la retención de capital físico y humano.	Población general, empresas locales de los sectores privado y público, y empresas extractivistas (por ejemplo, restauración y rehabilitación de tierras y paisajes).	Inversiones en infraestructura de transporte, vivienda, telecomunicaciones, así como rehabilitación de zonas de extracción minero-energética cerradas.
Revitalización de la cohesión comunitaria	Promover la cultura e identidad locales para evitar su pérdida y los cambios demográficos extremos a largo plazo.	Población general, empleados de las empresas extractivistas, minorías étnicas y culturales, población joven.	Apoyo a iniciativas de promoción de la cultura e identidad locales, inversiones para la mejora de los factores de atracción y retención de población joven en la región.

Como lo demuestran los casos de estudio analizados, son muy pocos los ejemplos históricos que han cubierto estos 4 tipos de política de una manera integral, lo cual explica en gran parte los diferentes niveles de éxito evidenciados.

Si bien no existe una mezcla genérica ideal de políticas para asegurar el éxito de una transición posextractivista amplia, sostenible y democrática, y factores como la velocidad de la transición y las condiciones sociales y económicas regionales juegan un rol determinante para definir los factores de éxito en cada caso, es posible concluir que estrategias que cubren tres o menos de estos grupos de política, tienen unas posibilidades muy bajas de garantizar una transición justa y sostenible a largo plazo.

Si bien todos los casos estudiados han cubierto hasta algún punto las políticas de bienestar a corto plazo y algunas medidas de fortalecimiento a la economía local, solo los casos más exitosos han acertado en garantizar el sostenimiento a largo plazo de sus planes de diversificación y retención de capital físico y de potenciales trabajadores, gracias a considerables inversiones en sectores con impactos a mediano y largo plazo, por ejemplo en infraestructura, educación e innovación; y en factores culturales y sociales enfocados al fortalecimiento y empoderamiento de comunidades locales.

3.2. Lineamientos de política pública que pueden beneficiar una transición amplia, sostenible y democrática

Las experiencias internacionales exploradas en los casos de estudio son diversas y dejan claro **que no existe una única estrategia o un solo paquete de medidas apropiadas para lograr una transición amplia, sostenible y democrática**, dado que cada estrategia presenta un conjunto diferente de ventajas y desafíos, que son altamente dependientes de los contextos nacional y local, los cuales deben estar en el centro de cualquier plan de transición exitoso.

La revisión de la literatura sobre los casos además muestra que las políticas para una transición posextractivista amplia, sostenible y democrática están muy relacionadas con discusiones sobre la transformación del sistema, ya sea energético o económico; la planeación pública estratégica; el patrimonio cultural e inmaterial; la participación ciudadana y la cocreación de soluciones; la modernización e innovación tecnológica, económica y social; entre otros aspectos amplios y en extremo dependientes del contexto local, por lo que nunca se limitan, por supuesto, a un solo aspecto (Wirth *et al.*, 2012).

Una conclusión importante tras la revisión de las experiencias internacionales y la literatura abordada es que **la investigación sobre las transiciones y el debate acerca del desarrollo de las estrategias, políticas e instrumentos para llevarlas a cabo de una manera exitosa están lejos de haber terminado, por el contrario, se encuentran en el centro de la agenda de política de muchos países.**

Sin embargo, los casos presentados en este capítulo permiten discernir principios y lineamientos generales que, combinados con los resultados de la investigación académica en torno a las transiciones justas, pueden constituir una lista de factores de éxito para el diseño y formulación de políticas beneficiosas. Una lista no exhaustiva de estos lineamientos se presenta a continuación:

- ***Establecimiento de estrategias a largo plazo y con una visión integral que aseguren la sostenibilidad económica y social e integridad ambiental de las políticas de transformación***

Si bien los primeros pasos hacia una transición energética pueden empezar por medio de transformaciones en sectores específicos, proyectos piloto o políticas para enfrentar momentos de crisis, para garantizar la sostenibilidad de los planes de transformación y diversificación económica (por ejemplo, atracción y retención de capital físico o humano) se necesita una visión duradera e integral con amplia envergadura y alcance que asegure una inversión suficiente en sectores con impactos a mediano y largo plazo (como infraestructura, educación e innovación), y en factores culturales y sociales enfocados al fortalecimiento o empoderamiento de las comunidades locales.

De particular importancia en este sentido es evitar el reemplazo de un sector extractivista por otro, como el del carbón por el del gas o energías renovables a gran escala con vocación meramente exportadora y bajo valor agregado local. Si bien estos sectores pueden traer inversión, recursos y puestos de trabajo a la región a corto plazo, no la encaminan hacia un crecimiento sostenible y puede retrasar sustancialmente procesos necesarios para una transición amplia, sostenible y democrática.

- ***Establecimiento, tan pronto como sea posible, de un plan de desarrollo integral para las regiones más dependientes de actividades extractivistas que incluya aspectos económicos, ambientales y sociales***

Una vez un sector extractivo ha entrado en un declive estructural, cualquier intervención gubernamental para prolongar la extracción de recursos, y por ende la dependencia regional de esta actividad, solo resultará en un obstáculo para la diversificación del desarrollo regional, que es la única opción para asegurar empleo y prosperidad a largo plazo, y facilitar una transición amplia, sostenible y democrática.

Uno de los factores más importantes identificados para tener una experiencia exitosa es que los tomadores de decisiones deben aceptar desde etapas muy tempranas de la transición el hecho de que el sector del carbón entra en una trayectoria inevitable de declive estructural y por ende enfoquen los esfuerzos en manejar esta transición de la manera más gradual y aceptable posible, en vez de prologar de modo artificial la vida del sector con subsidios y barreras de mercado o regulatorias. Entre más pronto se reconozca la realidad del declive estructural, mejores serán los resultados de la transición.

- ***Identificación del potencial de creación de valor, empleo y recaudos fiscales de nuevas industrias que podrían mitigar el impacto de la economía local extractivista y eventualmente reemplazarla por completo***

En este aspecto las características de la economía nacional y regional, las particularidades del mercado nacional de energía, así como los contextos histórico, geográfico y cultural de las comunidades objetivo, son los elementos esenciales que se deben considerar en el diseño de visiones para el futuro de las regiones y soluciones desde abajo que puedan hacer a comunidades locales partícipes de la transición energética.

Regiones con pobre calidad de infraestructura, poca capacidad institucional o desventajas en su ubicación geográfica pueden experimentar grandes dificultades para desarrollar clústeres y encadenamientos productivos.

Sin inversiones substanciales para mejorar la conectividad, infraestructura y capacidad institucional es muy probable que los intentos de inversión para la diversificación económica fallen.

- ***Enfoque de la inversión pública para favorecer a los individuos más vulnerables e históricamente más afectados por el sector extractivista teniendo siempre en cuenta las desigualdades presentes en las estructuras de poder***

Aunque suene evidente, vale la pena recordar que en todos los casos exitosos fue importante contar con fondos destinados a la transición. En este aspecto un reto adicional para países como Colombia lo constituyen el gran volumen y la escala de las inversiones públicas necesarias para financiar este tipo de programas, considerando la falta de infraestructura básica para garantizar la calidad de vida en los enclaves extractivistas del país. En este tipo de contextos, como muestran los casos de estudio presentados, esquemas de financiamiento y atracción de capital privado innovadores, así como reformas fiscales para la reasignación de los ingresos e inversión pública, serán necesarios para solventar el gran número de cambios profundos. Otro elemento fundamental en este sentido es la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles.

- ***Participación democrática y amplia de los interesados y afectados por el proceso de transición, con el objetivo de hacer de la discusión sobre la transición un proceso incluyente que reconozca las necesidades de las personas de la región***

En los casos más exitosos observados los gobiernos dieron importancia al consenso social en la toma de decisiones y el diseño de las estrategias de transición. Esto implica esfuerzos concentrados en una discusión amplia que involucre a los diferentes grupos interesados en el futuro de la actividad minera y la economía local, a fin de encontrar un consenso entre las uniones de trabajadores, las empresas, los inversores del sector y los agentes públicos.

El consenso político y social puede traer muchas ventajas: claridad en las reglas del juego, certidumbre para inversionistas y financiadores, y un enfoque social en las medidas energéticas, en particular para las poblaciones más vulnerables.

Este elemento es de gran importancia en un país como Colombia, donde existe una cercana relación entre los intereses de las empresas del sector y los gremios económicos beneficiarios de la economía extractivista, los tomadores de decisiones y los entes regulatorios.

En un contexto como este, la representación de las comunidades afectadas por las actividades extractivistas y su declive en los escenarios de discusión sobre el futuro de la región y del sector es vital para garantizar una transición amplia, sostenible y democrática, y el éxito de la implementación de estrategias que gocen de legitimidad.

Dicha representación, considerando el contexto colombiano, que incluye retos adicionales como problemas de seguridad y violencia en las regiones afectadas, y asimetrías de poder e información entre actores regionales, tiene que ir mucho más allá de una invitación a la mesa de discusión y debe incluir elementos que permitan compensar el desbalance de poder entre los agentes representados.

Un elemento importante, y comúnmente ignorado en las iniciativas locales, es la participación de la población joven en las discusiones sobre el futuro de su región. Los jóvenes tienen que enfrentar no solo la transición económica, sino también el cambio social. Su inclusión en las discusiones es un factor muy importante para asegurar el capital humano base y garantizar una transición sostenible que sea capaz de retenerlo en la región.

- ***El diseño, financiación y ejecución de las políticas posextractivistas se deben apoyar en el marco jurídico e institucional departamental y nacional en todos los niveles***

Este elemento es de especial relevancia en un país como Colombia, donde las regiones periféricas de enclaves extractivistas se caracterizan por tener recursos modestos para la planificación, financiación y ejecución de política; así como por una debilidad institucional que limita significativamente el campo de acción del sector público local.

3.3. Nota final

Reconociendo, como ya se expresó, que no existe una única estrategia o un solo paquete de medidas apropiadas para lograr una transición amplia, sostenible y democrática, y que la investigación y el debate sobre el desarrollo de las estrategias, políticas e instrumentos para llevarla a cabo de una manera exitosa están lejos de haber terminado, los autores de este libro esperan que las reflexiones aquí incluidas, partiendo desde diversas (aunque limitadas) experiencias internacionales de transición, sirvan para incentivar el debate nacional en Colombia sobre la necesidad de adelantar una transición amplia, sostenible y democrática, y de conocer sus características, así como los instrumentos y estrategias para avanzar en esta dirección.

BIBLIOGRAFÍA

- 24th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change. (2018). *Solidarity and just transition Silesia declaration*. https://cop24.gov.pl/fileadmin/user_upload/Solidarity_and_Just_Transition_Silesia_Declaration_2_.pdf
- Ángel, A. (2019). Impactos a perpetuidad. El legado de la minería. *Ideas Verdes*, (20), 2-40. <https://co.boell.org/es/2019/10/23/impactos-perpetuidad-el-legado-de-la-mineria>
- Appalachian Regional Commission. (2004). *Appalachia: Turning assets into opportunities*. Autor.
- Bertinat, P. (2016). Transición energética justa. Pensando la democratización energética. *Análisis*, (1), 3-16. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/13599.pdf>
- Bridle, R., Kitson, L., Duan, H., Sánchez, L. y Merrill, T. (2017). *At the crossroads: Balancing the financial and social costs of coal transition in China*. International Institute for Sustainable Development.
- Bross, U. y Walter, G. H. (2000). Socio-economic analysis of North Rhine-Westphalia: Joint research projekt IN-CO-COPERNICUS. *Working Papers "Firms and Region"*. <https://ideas.repec.org/p/zbw/fisifr/r22000.html>
- Caldecott, B., Sartor, O. y Spencer, T. (2017). *Lessons from previous "coal transitions". High-level summary for decision-makers*. IDDRI and Climate Strategies.
- Climate Action Tracker. (2020). *New Zealand. Choose update to view: July 30, 2020*. <https://climateactiontracker.org/countries/new-zealand/>
- Del Río, P. (2017). *Coal transition in Spain*. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/report/coal-transition-spain>
- Eirug, A. (1983). The Welsh development agency. *Geoforum*, 14(4), 375-388. [https://doi.org/10.1016/0016-7185\(83\)90035-0](https://doi.org/10.1016/0016-7185(83)90035-0)
- Ellsmoor, J. (2019, julio 11). New Zealand ditches GDP for happiness and wellbeing. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/jamesellsmoor/2019/07/11/new-zealand-ditches-gdp-for-happiness-and-wellbeing/>

- Energy & Climate Intelligence Unit. (2020). *Net Zero Tracker*. <https://eciu.net/netzerotracker>
- European Commission. (2016, mayo 27). *Commission clears €2.13 billion aid to alleviate social and economic impact of closing 26 uncompetitive coal mines in Spain*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1910
- Evans, G. y Phelan, L. (2016). Transition to a post-carbon society: Linking environmental justice and just transition discourses. *Energy Policy*, 99, 329-339. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.05.003>
- Fernández Mateo, I. (2015). *El sector de la minería en España: ¿llega el fin del carbón nacional?* (trabajo de grado). Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE, Madrid, España. <http://hdl.handle.net/11531/3895>
- Fornillo, B. (2018). ¿Hacia dónde se dirige la transición energética en Argentina, Chile y Uruguay? *Punto de Debate*, (18), 2-12.
- Fothergill, S. (2017). *Coal transition in the United Kingdom*. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/report/coal-transition-united-kingdom>
- Gales, B. y Hoelsgens, R. (2017). *Coal transition in the Netherlands. An historical case study for the Project "Coal Transitions: research and dialogue on the future of coal"*. https://inis.iaea.org/search/search.aspx?orig_q=RN:48081121
- García-Sánchez, D. y Avendaño-Leadem, D. (2018). Transición energética y dependencia de la trayectoria: el caso de Costa Rica. *Revista Geográfica de América Central*, 61E(3), 281-295. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/11226/14613>
- Gobierno de Costa Rica. (2018). *Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050*. <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/02/PLAN.pdf>
- Government of Alberta. (s. f.). *Support for Albertans affected by coal phase out*. <https://www.alberta.ca/support-for-coal-workers.aspx>
- Government of Canada. (2016). Growing middle class. En *Budget 2016*. <https://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/ch2-en.html>
- Government of Canada. (2017). *Budget 2017. Building a strong middle class*. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs/about-canada-revenue-agency-cra/federal-government-budgets/budget-2017-building-a-strong-middle-class.html>
- Government of Canada. (2018). *Budget 2018. Equality plus growth*. <https://www.budget.gc.ca/2018/docs/themes/growth-croissance-en.html>
- Government of Canada. (2019a). *Budget plan 2019*. <https://www.budget.gc.ca/2019/docs/plan/toc-tdm-en.html>
- Government of Canada. (2019b). *Task force: Just transition for Canadian coal power workers and communities*. <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/task-force-just-transition.html>
- Government of Taranaki. (2019). *Taranaki 2050 roadmap*. <https://www.taranaki.co.nz/assets/Uploads/Like-No-Other/Taranaki-2050-Roadmap.pdf>

- Green, F. y Gambhir, A. (2020). Transitional assistance policies for just, equitable and smooth low-carbon transitions: who, what and how? *Climate Policy*, 20(8), 902-921. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1657379>
- Growth Lab-Harvard University. (2020). *The atlas of economic complexity*. <https://atlas.cid.harvard.edu/explore>
- Gutiérrez Ríos, F. (2019). La transición energética no es cambiar de fósiles a renovables, sino reducir el consumo. *Energía Sur*. <http://energiasur.com/la-transicion-energetica-no-es-cambiar-de-fosiles-a-renovables-sino-reducir-el-consumo/>
- Hafst, J., Fischer, W. y Wirth, P. (2012). *Reflection on strategic options for post-mining development*. https://www.researchgate.net/publication/294579599_Reflection_on_Strategic_Options_for_Post-Mining_Development
- Herpich, P., Brauers, H. y Oei, P. Y. (2015). *An historical case study on previous coal transitions in Germany*. IDDRI and Climate Strategies.
- Hoicka, C. E. y MacArthur, J. L. (2018). From tip to toes: Mapping community energy models in Canada and New Zealand. *Energy Policy*, 121, 162-174. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.06.002>
- Hunt, M. (2011). *Cardiff and South East Wales: Social, economic and sustainability context*. Cardiff University.
- Investor Group on Climate Change. (2017). *Coal, carbon and the community: Investing in a just transition*. <https://igcc.org.au/wp-content/uploads/2016/04/Coal-Carbon-and-Community.pdf>
- Kasper, J. y Knotter, A. (2013). *Na de mijnsluiting, herstructurering en reconversie in internationaal perspectief*. <https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai:cris.maastrichtuniversity.nl:publications%2F071be1be-d295-47a3-95c6-887d06d8ba84>
- Martin, E. J. (2004). Sustainable development, postmodern capitalism, and environmental policy and management in Costa Rica. *Contemporary Justice Review*, 7(2), 153-169. <https://doi.org/10.1080/1028258042000221166>
- Martínez, V. (2016, marzo 20). Los últimos mineros del carbón. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/economia/2016/03/20/56eaf35ae2704e78128b4607.html>
- McIlmoil, R. y Hansen, E. (2010). *The decline of central Appalachian coal and the need for economic diversification*. https://www.downstreamstrategies.com/documents/reports_publication/DownstreamStrategies-DiversionOfCentralAppalachianCoal-FINAL-1-19-10.pdf
- Merrill, T. y Kitson, L. (2017). *The end of coal mining in South Wales: Lessons learned from industrial transformation*. <https://www.iisd.org/publications/end-coal-mining-south-wales-lessons-learned-industrial-transformation>
- Mertins-Kirkwood, H. (2018). *Making decarbonization work for workers: Policies for a just transition to a zero-carbon economy in Canada*. <https://www.greengrowthknowledge.org/resource/making-decarbonization-work-workers-policies-just-transition-zero-carbon-economy-canada>
- Ministry for the Environment. (2019). *Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment Act*. <https://www.mfe.govt.nz/climate-change/zero-carbon-amendment-act>

- Muttitt, G. y Kartha, S. (2020). Equity, climate justice and fossil fuel extraction: Principles for a managed phase out. *Climate Policy*, 20(8), 1024-1042. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1763900>
- O. M. (2012, junio 23). La verdad del conflicto minero. *Libertad Digital*. <https://www.libertaddigital.com/sociedad/2012-06-22/las-claves-del-conflicto-minero-1276462013/>
- Oei, P. Y., Brauers, H. y Herpich, P. (2020). Lessons from Germany's hard coal mining phase-out: Policies and transition from 1950 to 2018. *Climate Policy*, 20(8), 963-979. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1688636>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2019). *Presente y futuro de las energías renovables en Uruguay*. <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/publicaciones/presente-futuro-energias-renovables-uruguay>
- Ogereau, S. (2015, julio 26). Uruguay, hacia una independencia energética. *Le Journal International*. https://www.lejournalinternational.fr/Uruguay-hacia-una-independencia-energetica_a3074.html
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf
- Pier, L. (2020). *Leave fossil fuels underground (LFFU) in Costa Rica: The national moratorium on oil drilling*. <http://www.leavefossilfuelsunderground.org/>
- Pollin, R. y Callaci, B. (2019). The economics of just transition: A framework for supporting fossil fuel-dependent workers and communities in the United States. *Labor Studies Journal*, 44(2), 93-138. <https://doi.org/10.1177/0160449X18787051>
- Powering Past Coal Alliance. (2018). *PPCA Members*. <https://poweringpastcoal.org/members>
- Prieto Gijón, C. (2018, noviembre 18). La muerte dulce de Asturias: de las barricadas a los jubilados de oro. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/espana/2018-11-18/asturias-espana-crisis-mineria-reconversion_1651094/
- SEI. (2019). *2019 Production Gap Report*. <http://productiongap.org/2019report/>
- Sheldon, P., Junankar, R. y De Rosa, A. (2018). *The Ruhr or Appalachia? Deciding the future of Australia's coal power workers and communities*. <https://me.cfmeu.org.au/news/download-report-deciding-future-australias-coal-power-workers-and-communities>
- Smith, S. (2017). *The imperative of a just transition*. *Just transition center, may*. <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/collapsecontents/Just-Transition-Centre-report-just-transition.pdf>
- Stockholm Environment Institute. (2019). *2019 production gap report*. <http://productiongap.org/2019report/>
- Stognief, N., Walk, P., Schöttker, O. y Oei, P. Y. (2019). Economic resilience of German lignite regions in transition. *Sustainability*, 11(21). <https://doi.org/10.3390/su11215991>
- Storchmann, K. (2005). The rise and fall of German hard coal subsidies. *Energy Policy*, 33(11), 1469-1492. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.enpol.2004.01.006>

- Stroud, D., Fairbrother, P., Evans, C. y Blake, J. (2014). Skill development in the transition to a 'green economy': A 'varieties of capitalism' analysis. *The Economic and Labour Relations Review*, 25(1), 10-27. <https://doi.org/10.1177/1035304613517457>
- Stroud, D., Fairbrother, P., Evans, C. y Blake, J. (2018). Governments matter for capitalist economies: Regeneration and transition to green and decent jobs. *Economic and Industrial Democracy*, 39(1), 87-108. <https://doi.org/10.1177/0143831X15601731>
- Szpor, A. (2018). *Coal transition in Poland*. IDDRI.
- Taylor, R. P. (2015). *A review of industrial restructuring in the Ruhr Valley and relevant points for China*. IIP.
- Turnheim, B. y Geels, F. W. (2012). Regime destabilisation as the flipside of energy transitions: Lessons from the history of the British coal industry (1913-1997). *Energy Policy*, 50, 35-49. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.04.060>
- US Department of Energy. (2020). *The Appalachian energy and petrochemical renaissance*. [https://www.energy.gov/sites/prod/files/2020/06/f76/Appalachian Energy and Petrochemical Report_063020_v3.pdf](https://www.energy.gov/sites/prod/files/2020/06/f76/Appalachian_Energy_and_Petrochemical_Report_063020_v3.pdf)
- Venture Taranaki. (s. f.). *Taranaki 2050*. <https://www.taranaki.co.nz/vision-and-strategy/taranaki-2050-and-tapuae-roa/taranaki-2050/>
- War on Want & London Mining Network. (2019). *A just(ice) transition is a post-extractive transition - Centering the extractive frontier in climate justice*. Autor.
- Wikipedia. (s. f.). *Taranaki*. <https://en.wikipedia.org/wiki/Taranaki>
- Wirth, P., Černič Mali, B. y Fischer, W. (2012). *Post-mining regions in Central Europe. Problems, potentials, possibilities*. https://www.researchgate.net/publication/343152248_Post-Mining_Regions_in_Central_Europe_Problems_Potentials_Possibilities
- World Resources Institute. (2019). *Planning for a "just transition": Leaving no worker behind in shifting to a low carbon future*. <https://www.wri.org/blog/2019/03/planning-just-transition-leaving-no-worker-behind-shifting-low-carbon-future>



4

INICIATIVAS COMUNITARIAS LOCALES QUE ABREN CAMINOS A LA TRANSICIÓN AMPLIA, SOSTENIBLE Y DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA

ANDREA CARDOSO

INTRODUCCIÓN

*Los procesos que son capaces de transformar el mundo
no vienen ni de arriba ni de afuera
vienen siempre de abajo y de adentro.*

Eduardo Galeano*

La actual crisis sanitaria y económica desatada por la pandemia de la COVID-19 ha evidenciado la vulnerabilidad, fragilidad y crisis del sistema económico; asimismo, ha visibilizado aún más lo que el antropólogo colombiano Arturo Escobar (Observatorio Plurinacional de Aguas, 2020) denomina “crisis civilizatoria” del modo de existir en la Tierra y cómo nos hemos olvidado de coexistir en armonía con los otros (humanos y no humanos) y con las interconexiones del planeta. En términos de la rosquilla de Raworth (2017), explicada en el capítulo 2, esta crisis se traduce en mordiscos o rupturas en el borde interior de los fundamentos básicos de una vida digna para todas las personas y en el borde exterior al sobrepasar los límites de la naturaleza.

Las economías y alternativas gestadas desde abajo por las comunidades (por ejemplo, la agroecología, la gestión comunitaria de los comunes y la economía social y solidaria) ahora se ven como caminos para salir de esta crisis. Además, estas se pueden tomar como alternativas al desarrollo, ya que en sí mismas responden y cuestionan los proyectos extractivos a gran escala que están acabando con el sustento de sus territorios. Como

* Entrevista en Instituto Humboldt (2016).

se explicó en el capítulo 2, el extractivismo ha fallado en esperar que las exportaciones e inversiones extranjeras resuelvan los problemas estructurales de desigualdad, inequidad y destrucción del medio ambiente.

Aunque en plena crisis de la COVID-19 el Gobierno colombiano siga defendiendo el extractivismo con el argumento del crecimiento económico para reactivar la economía, para los de abajo está claro que no se puede regresar a la misma normalidad, porque representa el detrimento de la protección de los recursos naturales y los derechos de subsistencia de todos, en especial de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Por lo tanto, se requiere transitar hacia alternativas que permitan su sustento, respeten la vida y nutran el territorio.

Este capítulo toma como referencia el enfoque socioecológico de las transiciones expresadas por los movimientos de decrecimiento y posdesarrollo que reconocen los *pluriversos* (cosmogonías, talentos, capacidades y creatividad expresados de diversas maneras) que surgen desde los territorios como la integración de la actividad humana de acuerdo a los ritmos y límites de la naturaleza, respetando a los otros miembros de la comunidad, pero también todas las formas de vida a modo de un todo interconectado (Escobar, 2012).

Estas alternativas comunitarias abogan por reconocer que las bases indispensables para convivir entre todos en el territorio son el trabajo comunitario, la solidaridad, la cooperación (en vez de la competitividad), la satisfacción, la felicidad y la suficiencia de una vida digna (en lugar de una mayor acumulación material) (Kothari *et al.*, 2019).

En la multiplicidad y diversidad de los ecosistemas en Colombia observamos que existen en los ámbitos local y comunitario iniciativas que plantean alternativas que unen el saber ancestral con la solidaridad y el trabajo comunitario. Así lo demuestra la *Exhibición virtual de propuestas comunitarias para la transición energética justa de los pueblos y para los pueblos de Latinoamérica*¹ organizada por CENSAT Agua Viva. Su propósito es visibilizar los planteamientos prácticos de transición justa, reducción de consumo energético, nuevas formas de relacionamiento social y mejoramiento de las condiciones de vida que ponen en práctica organizaciones y movimientos sociales en Colombia y Latinoamérica (CENSAT Agua Viva, 2020).

Estas propuestas rescatan el papel protagónico de la mujer y el diálogo de saberes entre las comunidades y los centros de investigación universitarios. Se han presentado diversas iniciativas de energías comunitarias, agroecología en los territorios y patios productivos familiares, rescate de semillas, usos de la biotecnología ancestral (como los biodigestores), usos de la energía solar para la deshidratación de hierbas aromáticas, procesamiento de alimentos, bombeo de agua potable, alumbrado público comunitario, entre otros (CENSAT Agua Viva *et al.*, 2020).

El objetivo de este capítulo es analizar las motivaciones transformadoras de la diversidad y multiplicidad de las iniciativas comunitarias, las cuales brindan elementos para encontrar diversos caminos hacia el cambio socioecológico requerido en la transición amplia, sostenible y democrática (como se explicó en el capítulo 2), y pueden inspirar tanto a los tomadores de decisiones locales y nacionales como a los movimientos por la justicia ambiental y la sostenibilidad.

En las secciones del capítulo se abordarán las iniciativas comunitarias de acuerdo con la identificación y clasificación de cinco ejes de motivaciones transformadoras: 1) el ecofeminismo y el empoderamiento de las mujeres; 2) la soberanía alimentaria y la autonomía comunitaria; 3) la educación popular e intercultural de la cosmogonía originaria de los pueblos indígenas; 4) el rescate del conocimiento ancestral afrodescendiente; 5) la solidaridad y el trabajo comunitario de los campesinos que restauran territorios.

1 Para conocer la exposición véase <https://transiciones.info/convocatorias/exhibicion-virtual-transicion-energetica-justa/>

La metodología para el desarrollo de este capítulo se basa en el diálogo con representantes de comunidades de campesinos, afrodescendientes, indígenas, defensores y defensoras del medio ambiente, mujeres y jóvenes que trabajan en el territorio. Ellos nos permitieron conocer sus percepciones sobre nuestra idea de la transición amplia, sostenible y democrática, y las iniciativas o alternativas que están gestando en sus territorios. Entendemos aquí el territorio como el espacio físico, pero también como las interconexiones constituidas por los seres humanos y no humanos que “los articulan, los sienten, los piensan, los sueñan en su relacionarse: el territorio es colectividad de colectividades, tejido de relaciones vivas” (Duchesne-Winter, 2015).

En un primer diálogo con representantes de comunidades de Cajamarca (Tolima), indígenas nasa y campesinos de Puerto Boyacá (Boyacá) y de la zona minera de carbón en La Guajira y Cesar ellos compartieron su visión de lo que denominan transición energética, en la que se distinguen tres enfoques discutidos en Vargas-Guevara *et al.* (2020): 1) la transición minero-extractiva dirigida al cierre de minas de carbón, acompañada del reconocimiento y de la reparación de los daños causados por dicha actividad y las afectaciones posteriores al cierre; 2) la transición hacia una democratización energética, destinada a luchar contra la pobreza y la inequidad energética en los territorios; 3) la transición amplia que trasciende el ámbito energético y permite cerrar brechas estructurales y resarcir injusticias contra las comunidades. De esta forma, en los territorios la transición se ha convertido en un tema de gran importancia. Teniendo en cuenta que ellos han sido afectados por proyectos extractivos, consideran que las nuevas alternativas renovables de energías no deberían estar en manos de grandes empresas o multinacionales para no reproducir el mismo sistema de pobreza e inequidad energética y extractivista que los ha despojado de sus territorios.

“Nosotros estamos en un territorio donde prácticamente el acceso a la energía no existe, se están implementando tecnologías fotovoltaicas en algunos espacios, como las escuelas, pero estamos en un ejercicio de ordenamiento del territorio desde la ley de origen de los pueblos, para ver cómo nosotros podemos retomar algunas enseñanzas ancestrales respecto al consumo de energía... la energía no solo es el acceso al servicio, también es la energía invertida en los procesos de producción de alimentos y el desarrollo mismo de la energía, entonces esto es una cuestión de importancia para los pueblos indígenas”.

Luz Mery Panche, integrante de la comunidad del pueblo NASA
(31 de agosto de 2020).

“Nosotros tenemos los medios de ir implementando los cambios, pero por falta de creer en nosotros mismos como campesinos, en estos cambios de Transición Energética, las compañías llegan a engañarnos”.

Liliana Marcela Rueda, integrante de la comunidad AMMUCALE en Lebrija, Santander
(31 de agosto de 2020).

“La transición energética es un tema complejo, sobre todo en el aspecto del territorio. Las multinacionales han venido gestando un interés por el territorio de esta comunidad (Alta Guajira) para la implementación de energías renovables. Hay una preocupación en el tema de energía eólica y fotovoltaica, por la manera en que se ha venido haciendo, porque salimos de una [minería de carbón] y entramos a la otra [energía renovable], y las 2 son a gran escala. La preocupación es grande porque hay conflicto de territorio”.

Angélica Ortiz, integrante de la Fuerza de Mujeres Wayuu
(31 de agosto de 2020).

Además, las reflexiones de las comunidades sobre la soberanía y autonomía en la transición amplia, sostenible y democrática van más allá de su capacidad para producir su propia comida, también buscan que la cadena de comercio sea justa y que esté garantizada, que las comunidades puedan seguir viviendo en sus territorios de manera digna. Están convencidas de que deben producir los campesinos, no las grandes empresas; además, consideran que se requiere garantizar que el consumidor conozca el origen de los productos y la forma en que se cultivan, por lo tanto, es necesario que las comunidades emprendan proyectos de conexión entre producción y conservación con corredores biológicos y técnicas agroecológicas.

1. INICIATIVAS COMUNITARIAS DESDE EL ECOFEMINISMO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

Las alternativas gestadas por las comunidades conllevan cambios en la estructura social acordes a su visión y armonía con la naturaleza. Así, estas enseñan a los suyos a romper con las inequidades, sobre todo hacia las mujeres, ya que son ellas las que han empoderado su rol como dinamizadoras de iniciativas y luchas en defensa del territorio afectado por el extractivismo.

Este empoderamiento de las mujeres constituye la motivación transformadora más visible y transversal de todas las iniciativas comunitarias. La deuda histórica con las mujeres y en especial su potencial para contribuir a una transformación que nos acerque a la transición amplia, sostenible y democrática constituyen la razón principal para promover una política que fortalezca sus iniciativas, garantice sus derechos y las empodere como sujetos de derecho y no objetos.

1.1. El ecofeminismo: la semilla

El ecofeminismo señala las conexiones históricas, materiales e ideológicas entre la subyugación de las mujeres y el dominio del entorno (Terreblanche, 2019). De hecho, en Latinoamérica el extractivismo se fundamenta en el patriarcado, dado que la naturaleza se ve como algo que el hombre puede controlar y tomar (a través de la agricultura y la minería) o domesticar (a través de la ganadería), como ocurre con el cuerpo de la mujer (Observatorio Plurinacional de Aguas, 2019).

Esta analogía entre el cuerpo de la mujer y la naturaleza, entendidos a modo de “un territorio por conquistar” y explotar sin ningún tipo de límite, es alimentada por las categorías patriarcales como el poder, el progreso y el desarrollo (Observatorio Plurinacional de Aguas, 2019). De esta forma, la lucha feminista visibiliza otra problemática de la explotación, puesto que le da voz a la naturaleza. Esto puede leerse como un espejo de lo que ha sucedido con las mujeres a lo largo de la historia: ellas no tenían voz y la naturaleza tampoco tiene una voz antropocéntricamente comprensible (Corzo-Joya, 2019). Esa voz está siendo expresada desde el ecofeminismo como un movimiento global-social-político que defiende y protege la naturaleza, al tiempo que articula a su lucha el compromiso de mantener el equilibrio de los ecosistemas naturales en conexión con la salud de las personas (Valero-Díaz, 2018).

Según Maristella Svampa (entrevistada en Martí, 2020), en Latinoamérica se distinguen dos corrientes del feminismo: una antipatriarcal que tiene una agenda más urbana y cuestiona el mandato de la masculinidad, la violencia de género y los feminicidios; y los feminismos populares, los cuales poseen luchas más comprometidas contra el extractivismo y a favor del cuidado del territorio. Estos últimos abarcan una cosmogonía territorial que coloca en el centro la figura de la mujer cuidadora y articulan nociones como la de mujer-territorio-naturaleza, por lo que se conectan con lo que promueve el ecofeminismo (Martí, 2020).

La alianza entre la ecología y el feminismo en Latinoamérica y Colombia se da a partir de las luchas de defensoras del territorio ante los impactos del extractivismo. En estas luchas se evidencia que la preocupación por la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas surge de conocimientos propios de las mujeres, quienes, por su experiencia y contacto constante con la tierra, han reconocido las amenazas latentes a medida que se acerca el extractivismo a sus comunidades (Corzo-Joya, 2019).

Un elemento fundamental del ecofeminismo latinoamericano es la noción del cuidado, el cual se vislumbra como el fin último ante la amenaza de destrucción que hace extractivismo. De esta forma, el ecofeminismo

recalca el rol de las mujeres en la defensa de la vida, de la supervivencia y de la salud de los territorios. Un claro ejemplo es la sociedad zapatista del sur de Chiapas (México): para su movimiento el centro es la vida y la prioridad es el cuidado de la vida y la Madre Tierra. Esto significa reivindicar las tareas cotidianas ligadas al sostenimiento de la vida y su reproducción como tareas centrales que configuran nuestra ecoddependencia del territorio (Terreblanche, 2019).

Más allá de la simplificación, de pensar que cuidar es amamantar o limpiar la casa, se habla de un enfoque de la sostenibilidad de la vida que incorpora el cuidado de todos los procesos materiales y emocionales que son necesarios para que la vida exista en condiciones de dignidad para todo el mundo (Martí, 2020); además, se trata de incorporar los sistemas organizativos comunitarios institucionales y económicos que permiten que este cuidado se priorice.

“El concepto de ecofeminismo para nosotras es el cuidado y la defensa, con las diferentes acciones que generamos, del territorio, pero también con el entorno y con cada uno”.

Narlis Guzmán,
integrante de las Mujeres Guerreras de la Sierra, Chiriguana, Cesar
(23 de septiembre de 2020).

“Lo que yo entiendo por el ecofeminismo es la necesidad de transformar la relación con los seres humanos con la naturaleza. El ecofeminismo es una corriente que mira la naturaleza como seres de derechos, así que los humanos tenemos una obligación sobre ese cuidado e intercambio de saberes (de lo ancestral, lo cultural y las tradiciones) que nos invita a que dejemos de vernos como sujetos diferentes de la naturaleza y empecemos a vernos como un todo. Además, el tema de los límites planetarios, que es finito, hace necesario cambiar esa cultura de consumo y de saqueo, y que precisamente coloquemos el cuidado de la vida, que abandonemos ese pensamiento de la acumulación de riqueza o capitalismo individual. Por eso, se debe empezar a plantear el territorio desde un objetivo común y de bienestar social equitativo e igualitario”.

Estefany Grajales, defensora del territorio de Puerto Boyacá y activista en el trabajo internacional entre mujeres para proteger el territorio del *fracking* y las tecnologías de extracción
(21 de septiembre de 2020).

1.2. Transición ecofeminista

Partiendo de la reflexión sobre la transición amplia, sostenible y democrática presentada en el capítulo 2, es importante tomar como referencias el movimiento ecofeminista y su noción del “cuidado de la vida” para consolidar la transición en el ámbito de la sostenibilidad. En el movimiento ecofeminista confluyen los aspectos comunes del feminismo y el ecologismo, puesto que lucha de manera incansable por la reclamación de aquellos derechos que históricamente las mujeres han promovido con el fin de poder alcanzar una vida digna para todos.

En consecuencia, para lograr una transformación estructural es necesario proponer una transformación relacional en la que se establezca la interdependencia sociedad-naturaleza y esta se viva como una ecoddependencia (Martí, 2020). Esto extiende las ideas de cuidado y reciprocidad hacia otros seres vivos, hacia el medio ambiente, e implica tener una relación de igual a igual con los ecosistemas y pasar de la mirada del individuo autónomo a un enfoque en la comunidad para avanzar en la sostenibilidad de la vida (Terreblanche, 2019).

Según Marta Pascual (entrevistada en Martí, 2020), en la transición se necesita defender un suelo de mínimos sociales, de acceso a alimentación, vivienda, energía, educación y cuidados, de participación social y de acceso a la comunidad, lo que exige marcar cuál es el techo ecológico de consumo.

La disyuntiva está en cómo mantener este techo ecológico y el suelo de mínimos sociales a la vez, cuando no hay una política de máximos en un planeta limitado. Es evidente que para que existan unos mínimos accesibles a toda la población tiene que haber unos máximos que aseguren la distribución equitativa.

La economía feminista y el ecofeminismo hacen varias preguntas claves para responder a esta disyuntiva: ¿qué necesitamos?, ¿qué hay que producir para eso que necesitamos?, ¿qué trabajos hay que hacer?, ¿cómo los repartimos y organizamos? Estas interrogantes marcan el camino de la transición sostenible en el marco de los límites planetarios.

Es fundamental reconocer las conexiones entre los feminismos y ecofeminismos con las narrativas de la transición amplia, sostenible y democrática. No podemos disociar la noción del cuidado de la democracia en los derechos de la naturaleza, el posextractivismo, las alternativas al desarrollo, la transición energética justa, la soberanía alimentaria y la autonomía comunitaria.

A nivel político es necesario que los feminismos se nutran más del ecofeminismo y que incorporen más la figura del cuidado como un valor universal hacia los humanos y no humanos. Esto permitirá tener una agenda común, empoderar a las mujeres en los territorios y, desde el punto de vista político, unir voces para que propongan salidas alternativas a la crisis causada por la COVID-19 distintas a la reactivación de la economía que promulga el Gobierno a través de más extractivismo (Martí, 2020).

1.3. El florecer del ecofeminismo con las iniciativas comunitarias

Es de conocimiento general el papel protagónico que han tenido las mujeres en sus territorios como usuarias y gestoras de los recursos naturales, como productoras y consumidoras de alimentos, también como administradoras de todos los bienes destinados al consumo y al mercado. Sin lugar a dudas, los impactos del extractivismo han fomentado su capacidad de respuesta; esta se ve reflejada en las iniciativas y luchas que las mujeres rurales han realizado para dar paso a la transición amplia, sostenible y democrática desde los territorios.

Sin embargo, para lograr este reconocimiento, la lucha de las mujeres ha sido difícil ante la cultura patriarcal. Aunque se creen espacios de participación de las mujeres con los tomadores de decisiones (que en la mayoría de los casos son hombres), hace falta generar soluciones de fondo para que ellas ejerzan cargos en los gobiernos locales de los territorios. Además, hay que tener en cuenta que las mujeres han sido discriminadas y amenazadas por tomar el mando de la lucha contra el extractivismo y de la defensa del territorio.

Por consiguiente, se deben buscar estrategias para cambiar los estereotipos, culturas y costumbres patriarcales arraigados en los territorios extractivistas a gran escala, y lograr una transformación hacia la equidad e igualdad de género que se refleje en los ingresos, las oportunidades laborales, el acceso a la salud y a la educación, entre otros aspectos.

Uno de los retos para conseguir esto consiste en enlazar esta lucha con los procesos de las comunidades en la educación y emprender nuevos mecanismos o alternativas de desarrollo, es decir, actividades económicas diferentes a la explotación minera en los territorios.

“Yo soy de Puerto Boyacá. En mi caso, yo vine a saber qué era ecofeminismo cuando salí del territorio. Entonces veo que es triste ver cómo la cultura en los pueblos es extractiva (sea de minería o petróleo), ya que no se ha formado a las comunidades en estas líneas. Además, en estos territorios con esas características los cuerpos de las mujeres son más afectados de mucha más violencia. A mayor extractivismo, mayor es el aumento de la violencia hacia las mujeres. Además, en estos territorios las mujeres son vistas como un objeto sexual y como un objeto que se utiliza y desecha. Por eso pienso que es importante que empecemos a llevar ese mensaje de ecofeminismo en los territorios”.

Estefany Grajales, defensora del territorio de Puerto Boyacá y activista en el trabajo internacional entre mujeres para proteger el territorio del *fracking* y las tecnologías de extracción
(21 de septiembre de 2020).

Analizando las diferentes iniciativas comunitarias, y en diálogo con mujeres representantes de comunidades, identificamos grandes dificultades en el florecimiento de estas iniciativas en territorios donde hay extractivismo a gran escala, como por ejemplo la zona de minería de carbón en La Guajira, Cesar y el corredor minero para su exportación en el Magdalena.

Debido a los grandes impactos de la minería de carbón que las han despojado de sus territorios y han enfermado a sus comunidades, las integrantes del movimiento Fuerza de Mujeres Wayuu² (La Guajira) enfocan su lucha en denunciar los impactos de la minería, el riesgo de la expansión minera, el desplazamiento forzado y la situación de vulneración de derechos de las mujeres indígenas. En tiempos recientes han denunciado también los impactos de las energías fotovoltaica y eólica a gran escala, que igualmente las han despojado de sus territorios. En este contexto es difícil que florezcan iniciativas comunitarias de soberanía alimentaria, ya que los suelos están contaminados y el recurso hídrico es escaso y está gravemente afectado por la explotación del carbón. Las iniciativas productivas gestadas por mujeres wayuu se concentran en el ecoturismo y el tejido de mochilas y mantas.

Por otra parte, en el Cesar se evidencia el florecimiento de iniciativas comunitarias en zonas no mineras donde los suelos son aptos para cultivar. Por ejemplo, en el corregimiento de La Victoria (municipio San Isidro) se ve el emprendimiento de las asociaciones de mujeres para la realización de proyectos con el apoyo de otros entes y organizaciones que les han permitido formarse y desarrollarlos. Esta comunidad se apoya en instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para la formación de las mujeres de cara al establecimiento de microempresas, con el fin de comercializar productos como cacao y café. El 80% de las personas que integran estas iniciativas son mujeres, lo cual les ha permitido organizarse para manejar sus emprendimientos de forma colaborativa.

“Actualmente, La Guajira desafortunadamente ha dejado a un lado el tema de economía porque su prioridad es la defensa del territorio. En tanto, no hemos implementado proyectos que vayan ligados con procesos productivos. Sin embargo, algunos resguardos tienen proyectos enfocados en la producción de ovinos, caprinos y la crianza de pollo. Por otra parte, la pandemia ha traído consecuencias: la artesanía está estancada porque no tenemos turismo, entonces, muchas personas se han regresado al campo a sembrar (estos resultados se verán en un tiempo futuro)”.

Angélica Ortiz, integrante de Fuerza Mujeres Wayuu
(31 de agosto de 2020).

² En 2017 el grupo obtuvo el Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos (categoría de experiencia colectiva), otorgado por Diakonia y la Iglesia Sueca.

“Nosotros sabemos que debemos cambiar la vocación económica, y a eso es lo que le apuesta el territorio, con ecoturismo, agroturismo; se busca reconversión laboral. Mientras las órdenes se tomen sin consulta previa los procesos inician como el Gobierno nacional determine y que las comunidades no sepan nada.

De esta manera es imposible, que estos procesos no se hacen de la mejor manera”.

Álvaro Castro, de la Jagua de Ibirico, Cesar
(31 de agosto de 2020).

En territorios sin minería a gran escala evidenciamos asociaciones de mujeres que han constituido iniciativas consolidadas, por ejemplo, la Asociación Municipal de Mujeres Campesinas de Lebrija (AMMUCALE). Esta asociación busca mejorar la calidad de vida de la mujer rural y el fortalecimiento de los procesos productivos agroecológicos sustentables.

Desde los 7 comités de la asociación, las mujeres trabajan en proyectos de producción de aromáticas, lácteos y alimentos para animales, y de resguardo de semillas criollas. Ellas se forman en talleres temáticos y sus productos cosechados se comercializan en mercados campesinos con los cuales se han aliado. Esta asociación lleva 24 años enfocada en mejorar la calidad de vida de las mujeres propendiendo a su autonomía mediante proyectos centrados en la soberanía alimentaria, en los que se trabaja con familias para que cada una tenga su propio huerto con alimentos orgánicos; además, con el trueque enriquecen su tejido social. También existen iniciativas de mujeres y hombres en territorios que se han resistido a la entrada de proyectos extractivos a gran escala, como es el caso del Colectivo Socioambiental Juvenil de Cajamarca, que cuenta con la oportunidad de trabajar con muchos agricultores, desde el enfoque de la agroecología, para incentivar la no utilización de agroquímicos.

Otro eje de esta iniciativa lo constituyen los emprendimientos desde donde se gestionan proyectos medianos en 18 unidades productivas, las cuales reciben asesoría del colectivo. Asimismo, el colectivo trabaja con estas unidades productivas en 2 enfoques: energías limpias y empoderamiento de las mujeres. En conjunto tienen varios tipos de proyectos: la construcción de una cabaña con paneles solares y madera de un bosque cosechado; la producción de pulpa de frutas orgánicas (proyecto administrado por mujeres); la producción de plantas en viveros; una marquería administrada por mujeres (lo cual es interesante porque socialmente se considera un trabajo de hombres); un proceso de reciclaje de vidrio, entre otros.

“Desde mi perspectiva me parece que no se puede tener soberanía y autonomía en los territorios si no se tienen en cuenta esos grupos vulnerables históricamente. ¡Cómo es posible que se siga violentando el papel de la mujer en el campo!, vale resaltar que el papel de la mujer es importante. Nosotros como movimiento juvenil nos llevó a pensar ¿cómo hacer que las mujeres estén en un contexto favorable? Para que expresen sus ideas y estrategias, y dejar de ver esa labor a solo los hombres. Así como también es la oportunidad de que los hombres tomemos la iniciativa de entender el por qué se vulneran los derechos de las mujeres y tomemos acciones sin esperar que ellas nos lo digan.”

Robinson Mejía,
integrante del Colectivo Socioambiental Juvenil Cajamarca, Tolima
(31 de agosto de 2020).

Según Valero-Díaz (2018), en Colombia han florecido en los últimos años varios movimientos sociales de mujeres que enfrentan los grandes retos ambientales. Estas asociaciones proponen a las mujeres y a las comunidades formas de producción y consumo que contribuyen a encarar la crisis ecológica y social, a través de alternativas de producción agrícola, trabajo comunitario y cooperación entre comunidades.

Valero-Díaz (2018) relaciona algunas de estas asociaciones, organizaciones y corporaciones vinculadas a los procesos sociales en Colombia. A continuación presentamos 2 iniciativas que a través de escuelas de mujeres y su relación con los problemas del territorio, y de proyectos de incidencia política en pro de la defensa de los derechos de las mujeres, aportan a la transición amplia, sostenible y democrática.

1.3.1. Corporación de Mujeres Ecofeministas COMUNITAR

Fundada en 1987 en el departamento del Cauca, esta corporación de mujeres tiene el propósito de generar propuestas políticas para la construcción de la paz en Colombia a partir de 5 ejes temáticos: 1) prevención de violencias contra las mujeres, 2) paz y negociación política del conflicto armado, 3) mejoramiento emocional de las víctimas del conflicto armado, 4) defensa y exigibilidad de los derechos humanos y 5) soberanías alimentarias y ecofeminismo (Corporación de Mujeres Ecofeministas COMUNITAR, 2020a).

Esta iniciativa agrupa a mujeres de varias disciplinas que, desde el ejercicio de sus profesiones y quehaceres, apuntan al fortalecimiento de procesos de empoderamiento e incidencia política en pro de la defensa de los derechos de las mujeres. Sus acciones se concentran en el departamento del Cauca y promueven políticas públicas con enfoque de género, procesos de formación política y espacios de sensibilización para funcionarios públicos. Además, brindan asesoría psicosocial y jurídica a mujeres víctimas de violencias (Corporación de Mujeres Ecofeministas COMUNITAR, 2020a).

La corporación tiene 4 proyectos emblemáticos que han contribuido al territorio con una amplia población beneficiaria en todo el departamento. Algunos de estos proyectos han recibido financiación internacional (Corporación de Mujeres Ecofeministas Comunitar, 2020b):

1. Fortalecimiento del movimiento de mujeres del Cauca, a partir del acompañamiento psicosocial, el acceso a la justicia y la incidencia política para construir la paz territorial.
2. Construyendo capacidades de las mujeres como pactantes de paz en el escenario de la implementación del Acuerdo de Paz, desde un enfoque territorial y en la garantía de los derechos de las mujeres y a una paz estable y duradera.
3. Fortalecimiento del movimiento de mujeres del Cauca, a partir de la actualización y del posicionamiento de la “Agenda de paz de las mujeres del Cauca: unidas pactamos paz con justicia social”.
4. Fortalecimiento del movimiento de mujeres del Cauca, a partir del posicionamiento de la “Agenda de paz de las mujeres del Cauca: juntas forjando paz, con justicia social y equidad de género (vigencia 2019-2031)”.

1.3.2. Corporación Vamos Mujer

Esta es una corporación que desde hace 40 años trabaja para promover el reconocimiento y la incorporación de los derechos humanos en las realidades de mujeres y hombres en el departamento de Antioquia (Vamos Mujer, 2020a). Sus proyectos y programas se encaminan a impulsar el respeto, la solidaridad, la equidad, la igualdad y la justicia como fundamentos de las relaciones entre los humanos y con la naturaleza (Vamos Mujer, 2020b).

Con base en esto, sus programas tienen como principio la vida digna para las mujeres haciendo referencia al ecofeminismo en términos de la sostenibilidad y reproducción de la vida, y la garantía de derechos individuales y colectivos. Para lograr su objetivo la corporación implementó el seminario Economía, Desarrollo y Paz desde las Mujeres, en el cual se reflexiona sobre la economía del cuidado, la economía feminista, la economía solidaria, los aportes de las mujeres al desarrollo local y la construcción de la paz (Vamos Mujer, 2019). En este seminario la corporación ha realizado acciones como el manifiesto presentado en el cuadro 4.1, en el cual se oponen a la imposición del modelo extractivista sobre los territorios, a la privatización del agua y a la mercantilización de la naturaleza, de la vida y del cuerpo de las mujeres. Vamos Mujer considera que los proyectos extractivistas van en contra de la construcción de paz porque destruyen el trabajo histórico de las comunidades.

Cuadro 4.1. Vamos Mujer y su manifiesto de mujeres populares y diversas

Fuente: Vamos Mujer (2019).

Manifiesto Construyendo Cuerpos y Territorios Sagrados para la Vida

Este manifiesto lo construimos y publicamos el 28 de agosto de 2017, lo retomamos por su vigencia y porque las mujeres continuamos teniendo estas demandas hacia el estado y la sociedad civil en general.

- *Reivindicamos el papel de las mujeres en la lucha contra estas amenazas, como guardianas de semillas, productoras, reproductoras y protectoras de la vida, el papel protagónico en la agricultura campesina familiar, en la diversificación de la economía, la transformación de productos y la transmisión de la cultura emancipatoria, aún en condiciones de poco acceso a la tierra y a los recursos y la de falta de autonomía para disponer y decidir sobre ellos.*
- *Denunciamos y rechazamos el sistema patriarcal, colonial y capitalista, que media las relaciones machistas y otras formas de opresión entre géneros y atentan contra nuestras vidas; la dominación y destrucción de la naturaleza, de nuestros ríos y montañas; la violencia sexual, física, verbal, psicológica, económica, patrimonial, reproductiva, laboral e institucional que vulnera nuestro cuerpo y nuestro derecho a una vida digna e imposibilita la construcción de Paz y buen vivir en el territorio.*
- *Exigimos que paren los feminicidios, los abusos hacia las niñas y mujeres, así como todo tipo de expresiones que reproduzcan las violencias naturalizadas e invisibilizadas, en muchos casos, por la cultura y las tradiciones. Afirmamos la soberanía sobre nuestros cuerpos y la libre decisión de la maternidad y la paternidad, así como la libertad de elegir las mujeres y los hombres que somos y queremos ser, sin imposiciones ni cargas morales, religiosas, estéticas y sociales de ningún tipo.*

Vamos Mujer apoya y visibiliza procesos comunitarios gestados por mujeres como alternativas al desarrollo y alternativas de construcción de paz territorial; por ejemplo, a la Asociación de Mujeres Organizadas de Yolombó (AMOY), fundada en 1992 con la intención de buscar alternativas para mejorar su vida en medio de la pobreza (Vamos Mujer, 2010). En la actualidad AMOY encabeza el proceso de consolidación del Movimiento de Mujeres del Nordeste Antioqueño; además, en articulación con otras seis organizaciones de mujeres de la región lidera una red de comercialización que impulsa sus producciones agroecológicas (Vamos Mujer, 2010).

Otro ejemplo es la Asociación de Mujeres de Palmas Unidas: con el apoyo de Vamos Mujer inició su trabajo en 1997 y desde entonces brinda asesoría técnica en agroecología en un proceso formativo de fortalecimiento personal y organizativo con perspectiva feminista (Vamos Mujer, 2011).

Palmas Unidas, asociación conformada por mujeres campesinas de los municipios de La Ceja y El Retiro (Antioquia), trabaja por el reconocimiento del papel de las mujeres campesinas, rurales y urbanas en el desarrollo de la región del Oriente Antioqueño, y por la soberanía alimentaria, la visibilización de las iniciativas económicas de las mujeres y el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres y sus familias (Vamos Mujer, 2011). La asociación tiene proyectos de producción de animales (como codornices, pollos y cabras), así como huertos agroecológicos de legumbres y plantas medicinales; igualmente, ha desarrollado el emprendimiento de productos de autocuidado a base de las plantas medicinales cultivadas (Vamos Mujer, 2011).

2. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y AUTONOMÍA COMUNITARIA

De acuerdo al capítulo 2, para alcanzar la transición amplia, democrática y sostenible no basta con cambiar la matriz energética: es necesario replantear cómo funcionan la agricultura, el uso de los suelos y la comercialización de los alimentos para lograr la meta de cero emisiones de carbono. En este aspecto cobra importancia la soberanía alimentaria.

El concepto de soberanía alimentaria constituye un esfuerzo de los movimientos sociales y las organizaciones campesinas, indígenas, de mujeres y de jóvenes que, a través de la organización internacional La Vía Campesina, han asumido esta soberanía como el derecho de los pueblos a tener alimentos sanos y adecuados (producidos con métodos sostenibles) y a definir sus propios sistemas agrícolas y alimentarios (Castillo y Ramírez, 2017). Para lograr la soberanía alimentaria La Vía Campesina fomenta varios principios: la alimentación como un derecho humano básico, la protección de la naturaleza, la reorganización del comercio de alimentos, entre otros.

La soberanía alimentaria reconoce los derechos de las mujeres campesinas y el derecho a acceder a la tierra, al agua, a las semillas y a los diferentes tipos de recursos productivos (Castillo y Ramírez, 2017). De esta forma, su propósito es organizar la producción y el consumo de alimentos según las necesidades de las comunidades locales.

En el diálogo con representantes de comunidades campesinas de Cajamarca y Lebrija se reflexionó sobre las dimensiones de soberanía y autonomía que debe tener una comunidad. El primer elemento para considerar es que las personas tienen que acceder a las tierras y usarlas para producir alimentos. No obstante, el acceso a las tierras es conflictivo, puesto que generalmente se tiene la amenaza de que las grandes empresas agroindustriales las compren. Aunque la mayoría de los campesinos no desean irse de los territorios, existen alarmas frente a que los terratenientes vendan las haciendas a las agroindustrias.

El segundo elemento recae en el acceso al agua y su gestión comunitaria. Este debe ser uno de los pilares que garantice la autonomía de las comunidades, sobre todo ante la crisis climática que ha traído consecuencias en la oferta de recursos hídricos de los territorios. Entre más se garantice la gestión comunitaria del recurso hídrico, las comunidades tendrán mayor autonomía para decidir sobre el territorio.

Como ejemplos de la soberanía alimentaria y la autonomía comunitaria hemos encontrado asociaciones de jóvenes y campesinos que a través de la práctica de la agroecología han aportado a estos aspectos en sus territorios. Las ecoaldeas también son referentes en el ámbito mundial por sus prácticas de soberanía alimentaria y de ejercicio de la autonomía comunitaria.

2.1. Agroecología

La agroecología consiste en combinar las prácticas agrícolas empíricas y la necesidad de desarrollar un enfoque con y para los movimientos sociales rurales, ofreciendo soluciones a los problemas ambientales y de producción de alimentos ocasionados por la agricultura industrializada (Toledo, 2019).

En la agroecología confluyen los diálogos de saberes de diversidad de actores, incluidos campesinos, pueblos indígenas, profesionales, jóvenes, hombres y mujeres que por medio de la agroecología defienden sus territorios, los recursos naturales, sus estilos de vida y su cosmogonía.

2.1.1. Iniciativa Colectivo Casa Semillas de Vida

Este colectivo marca sus inicios en 2014, cuando en la Casa de la Juventud del municipio de El Retiro (Antioquia) pensó en proponer prácticas para la construcción y el mantenimiento de una huerta que posibilitara un espacio para el encuentro juvenil, lo cual fue motivado por un grupo de líderes de la Red de Jóvenes Guarceños³. Esta huerta se mantuvo durante los años 2014, 2015 y 2016 en las diferentes sedes del programa de juventud municipal como una estrategia educativo-ambiental transversalizada por la valoración del ocio y el disfrute del tiempo libre.

En 2016 la huerta fue trasladada y empezó a funcionar en el Parque Educativo Cuna de la Libertad como la nueva sede del programa de juventud. A partir de allí la iniciativa encontró apoyo en la Corporación Ambiental GEDI, aliada estratégica para el fomento y fortalecimiento de la educación ambiental, en compañía de la Red de Guardianes de Semillas de Vida de Colombia, por ello, tomó el nombre de Casa de Semillas, con una nueva propuesta pedagógica basada en una visión holística de la vida en y para el territorio.

Esta iniciativa se caracteriza por ser un proceso dinámico y de inclusión de personas, en su mayoría jóvenes, con quienes se gestan nuevas ideas e intercambian saberes y propuestas para la gestión de recursos y la ampliación física de la huerta. Así, el colectivo ha consolidado un grupo de jóvenes con un sentido más amplio de pertenencia y confianza en el proceso, lo que les permite definir en cierta medida sus proyectos de vida y comprender la relación e interacción que tienen con la tierra, el alimento y el territorio. Más allá de ser una iniciativa desde la institucionalidad, es un proceso colectivo independiente capaz de liderar sus propias acciones e ideas. En 2019 la iniciativa decidió extender su nombre y propósito a Colectivo Casa Semillas de Vida (CCSV), como una fuerza grupal para transformar mentes y territorios, liderar y prestarse para soñar.

A partir de allí el CCSV halló en su proceso con el territorio uno de sus mayores principios: el llamado a la construcción territorial desde el ejemplo y la autogestión de las soluciones a las necesidades. La tierra, la semilla y el alimento son los ejes transversales en sus posturas, pensamientos y propuestas de orden político, económico, social y ambiental. Todo ello con el objetivo de seguir aportando a la protección y custodia de la vida, del territorio y de las tradiciones que sostienen las bases para implementar modelos alternativos al desarrollo que logren conceptualizar, tejer y aterrizar realidades en temas de sostenibilidad. Esto traza sus manifiestos de resistencia, con los cuales proponen contribuir a la búsqueda del bienestar colectivo.

El postulado para la acción que más identifica a CCSV es «Nos alquilamos para soñar», esto tiene varios significados:

“Es como extender sus brazos y poner a disposición sus talentos al servicio del otro. Más que cultivar semillas cultivamos amor”.

“El alimento es resistencia, nos permite seguir en el territorio, llevarle vida, alimento a muchas personas”.

“Tejemos comunidad y resistimos sembrando”.

“El campo es la libertad, es vivir dignamente”.

“La unión siempre alimentará la fuerza que nos mantenga en pie”.

“Si lo que tenemos no es para compartirlo, no sirve de nada tenerlo”.

Entrevista con Carolina García, Miguel Restrepo, Natalia Restrepo, Sebastián Román, Carlos Ocampo, Heyder Hincapié, Andrea Yepes y Christian Alzate, integrantes del Colectivo Casa Semillas de Vida (9 de octubre de 2020).

3 Gentilicio de los habitantes del municipio de El Retiro, Antioquia.

El CCSV ha tenido logros en los ámbitos regional y nacional: en 2018 ganaron uno de los premios Estímulos a las Iniciativas Juveniles de la Gobernación de Antioquia y por dos años consecutivos (2018 y 2019) fueron nombrados Orgullo Guarceño “por su destacada labor en el fomento de huertas urbanas y rurales, para la conservación y reproducción de semillas criollas y nativas desde la agroecología”. El colectivo finalizó 2020 participando en el Encuentro Nacional de Guardianes de Semillas de Vida en la ciudad de Pasto (Nariño), lugar donde apoyaron y conocieron procesos agroecológicos campesinos.

Gracias a la colaboración y a la suma de las capacidades de todos los que hacen parte del CCSV, el grupo ha potenciado sus actividades de investigación sobre la conservación y reproducción de semillas. Además, en el ámbito nacional ha participado en ferias para la innovación e investigación y en encuentros regionales para la educación ambiental y la protección de semillas. Igualmente, ha organizado *mingas*, así llaman a las reuniones que tienen un propósito común: ayudar a quien lo necesite; es decir, “la minga es el compartir del esfuerzo, del saber, de la palabra, de la acción; [es] compartir para realizar el sueño del otro” (entrevista con el CCSV). El colectivo también promociona y realiza huertas comunitarias que incentivan la siembra en el hogar, la soberanía alimentaria y el autoconsumo, lleva a cabo talleres educativos ambientales en producción de abonos y preparados para el cuidado de huertas desde la agroecología, y hace custodias, intercambio y producción de semillas criollas, nativas o libres en búsqueda de la recuperación y conservación de las tradiciones agrícolas y medicinales de los territorios.

Una experiencia importante para el CCSV es su trabajo con el colectivo campesino Bocachi, grupo creado en alianza con diferentes actores que apuesta por resignificar el valor de la ruralidad, del campesino, del alimento y del territorio. Este colectivo tiene como objetivos la seguridad, soberanía y autonomía alimentaria; el rescate y conservación de las semillas criollas y nativas; la regeneración y conservación de los suelos y del agua (en fincas y microcuencas); la restauración y conservación de la biodiversidad en las parcelas agrícolas y en el territorio; el empoderamiento de las comunidades; la organización social de la producción y la comercialización; la agricultura campesina/familiar como base del desarrollo económico.

2.2. Las ecoaldeas

Las ecoaldeas son iniciativas de comunidades intencionales que han tomado fuerza en el ámbito nacional por sus redes colaborativas transnacionales, las cuales permiten el encuentro de personas interesadas en vivir en comunidad. Asimismo, son comunidades que utilizan procesos locales participativos para integrar de manera holística las dimensiones ecológicas, económicas, sociales y culturales de la sostenibilidad con el fin de regenerar entornos sociales y naturales (Global Ecovillage Network, 2020).

En el sur global el concepto de ecoaldeas evoluciona de cara a la construcción de alianzas entre actores diversos como profesionales en varias disciplinas con comunidades ancestrales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y residentes urbanos, con el propósito de establecer redes de solidaridad y cooperación para aliviar la pobreza y luchar por la justicia climática y ambiental. Así, las ecoaldeas promueven el diálogo intercultural y la acción colectiva, y combinan los conocimientos, costumbres y cosmogonías tradicionales con las ideas urbanas para encontrar nuevas conexiones con la naturaleza y mejorar las prácticas ecológicas (Chaves, 2019).

Las ecoaldeas están demostrando que es posible producir suficiente alimento, activar una economía a pequeña escala en armonía con la naturaleza y mitigar el daño causado por las actividades antrópicas (Chaves, 2019). En estos espacios las personas trabajan para garantizar diferentes tipos de soberanía (hídrica, alimentaria, energética); generan estrategias innovadoras de participación comunitaria para la toma de decisiones de forma

horizontal y por consentimiento (sociocracia); y tienen estrategias innovadoras de distribución de tierras como los bancos de tiempo, los cuales, a través del trabajo voluntario, les permiten a los jóvenes acceder a la tierra (Cuchara Viajera, 2019).

Con estas estrategias innovadoras y participativas con las que buscan la soberanía y la autonomía, las ecoaldeas representan un camino hacia la transición amplia, sostenible y democrática, puesto que ayudan a visualizar la viabilidad y las ventajas de llevar un estilo de vida de bajos impactos en convivencia con la naturaleza y con un modelo de participación comunitaria. Además, las ecoaldeas pueden constituirse en centros de aprendizaje para la transición donde el conocimiento se enriquezca y difunda de manera colectiva.

2.2.1. Ecoaldea Aldeafeliz

Según Pinzón-Cortés (2014), Aldeafeliz se empezó a construir en 2006 por el deseo de un grupo de bogotanos de vivir de una manera diferente a la propuesta por la ciudad. Se realizó una convocatoria abierta por correo electrónico, la cual resultó en un grupo de 70 personas interesadas en desarrollar su forma de vida con nuevos planteamientos frente a la naturaleza, la educación y la espiritualidad; así, se reunieron con el objetivo común de construir una ecoaldea.

Iniciaron 12 integrantes arrendando el terreno y empezaron a diseñar las formas de cofinanciación solidaria de la tierra, así como a darle forma y estructura organizativa al proyecto creando un manual de convivencia. A los tres años se escrituró el terreno como propiedad colectiva, se creó la asociación sin ánimo de lucro Aldeafeliz y se inició la construcción de las viviendas. La figura de los voluntarios e interesados en el tema, provenientes de diferentes partes del mundo, ha sido el motor para la consolidación de esta ecoaldea.

Aldeafeliz y las demás ecoaldeas en Colombia son una respuesta al deseo de muchos habitantes de la ciudad de volver al campo, reconectarse con la tierra y producir su propio alimento, con lo cual han surgido los neorrurales.

Como se ve en la tabla 4.1, basada en un estudio de Pinzón-Cortés (2014) en 3 ecoaldeas, las motivaciones para hacer parte de una ecoaldea tienen en común el volver al campo.

Tabla 4.1. Principales motivaciones de los residentes y visitantes para vivir/visitar las 3 ecoaldeas estudiadas
Fuente: Pinzón-Cortés (2014).

	Varsana	El Retoño	Aldeafeliz
Residentes	<ul style="list-style-type: none"> - Volver al campo - Mayor contacto con la naturaleza - Menor impacto - Llamado espiritual - Crear una contracultura fuera del <i>status quo</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Volver al campo - Mayor contacto con la naturaleza - Menor impacto - Conservar biodiversidad de la región - Sembrar ecológicamente 	<ul style="list-style-type: none"> - Volver al campo - Mayor contacto con la naturaleza - Menor impacto - Aprender a vivir en comunidad - Forma de vida citadina en medio rural
Visitantes	<ul style="list-style-type: none"> - Ecoturismo - Compartir en comunidad - Voluntariado - Crecimiento espiritual 	<ul style="list-style-type: none"> - Ecoturismo - Compartir en comunidad - Voluntariado - Estudios académicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Ecoturismo - Compartir en comunidad - Voluntariado - Crecimiento personal

Aldeafeliz se ha organizado de una forma innovadora en términos de gobernanza y convivencia, basada en principios y valores que permiten a la comunidad vivir en armonía: amor, honestidad, respeto, responsabilidad, solidaridad, equidad, participación y libertad (Muñoz-Villarreal, 2018). Esta ecoaldea se rige bajo la “sociocracia”⁴, modelo de gobierno en el que la toma de decisiones se da mediante un consentimiento expreso de los individuos que componen el grupo, lo cual asegura la participación de todos los miembros. La iniciativa se fundamenta en cuatro pilares: social, cultural, ecológico y económico. En el cuadro 4.2 se presentan los logros alcanzados en estos cuatro pilares.

Cuadro 4.2. Algunos de los principales logros de Aldeafeliz

Fuente: Aldeafeliz (s. f.).

1. *Creación de un manual de convivencia con acuerdos hechos de manera participativa mediante el consenso y la sociocracia. Este manual ha servido de inspiración a otras comunidades en Latinoamérica.*
2. *Creación de una organización sin ánimo de lucro: Asociación Aldeafeliz, cuyos propósitos son crear ecoaldeas y promover estilos de vida sustentables.*
3. *Impulsar la sociocracia en Colombia y experimentar y entrenar a líderes comunitarios con este método desde 2013.*
4. *Ser pionera en la introducción y práctica de tecnologías sociales como el consenso, la psicología de procesos, el fórum Zegg, el coaching integral, la comunicación no violenta, y de técnicas ancestrales de diálogo, resolución de conflictos, sanación y crecimiento personal.*
5. *Creación, junto con ecoaldeanos españoles, de la Incubadora de Ecoaldeas, un espacio para personas interesadas en establecer ecoaldeas donde se les enseña lo que funciona y lo que no.*
6. *Construcción de 10 viviendas ecológicas en 6 años. Estas fueron financiadas por miembros de la asociación y en su mayoría se construyeron en bambú, tierra y maderas.*
7. *Fundación de una comunidad ecológica económicamente autosuficiente con 30 residentes.*
8. *Ser nominada por la Red Global de Ecoaldeas como uno de los dos ejemplos a mostrar por Colombia en la Cumbre Mundial del Cambio Climático.*

4 Más información en <https://aldeafeliz.org/sociocracia-y-celulas/>

3. EDUCACIÓN POPULAR E INTERCULTURAL DESDE LA COSMOGONÍA ORIGINARIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El aspecto de la educación en la transición amplia, sostenible y democrática debe fundamentarse desde un enfoque popular e intercultural como una práctica que busca la transformación social. La educación popular rescata o potencializa los saberes y las culturas populares ampliando los horizontes multiculturales de la educación (Torres, 2003).

La educación popular e intercultural acompaña a las diferentes iniciativas comunitarias; sin embargo, aquí queremos destacar la gestada desde la cosmogonía originaria de los pueblos indígenas, los cuales no solo luchan por tener respuestas a sus problemáticas políticas, sociales y culturales, sino también educativas. La educación popular e intercultural constituye una estrategia crucial en el proyecto de reestructuración y desarrollo de los pueblos indígenas, en la defensa de sus territorios y en el rescate de sus conocimientos ancestrales (Sánchez-Fontalvo, 2013).

3.1. Educación intercultural de los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta

Para los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta este sistema montañoso es el corazón del mundo. Así, en la sierra se concentra toda la responsabilidad con el resto del universo. Es el lugar desde donde se vigilan y custodian lo sagrado y lo vital para el planeta; es la base y unión con lo espiritual, el cordón umbilical que une el origen y el presente, lo espiritual y lo material, y es la unión con la Madre Tierra. El haber heredado el hábitat de este territorio y el conocimiento de su significado les otorga el carácter de Hermanos Mayores. La Ley de Origen les dio el mandato de sostener y cuidar el corazón del mundo (Organización Gonawindúa Tayrona, 2009).

La Ley de Origen es la máxima norma desde la base del pensamiento propio; es el mandato sagrado que contiene los principios y elementos que sustentan la existencia y la armonía del universo, y regula todo lo que existe (Organización Gonawindúa Tayrona, 2009). Esta ley es un conjunto de códigos de enseñanza y aprendizaje que encarnan el sistema de conocimiento y la sabiduría ancestral de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada.

Los códigos se deben respetar para garantizar la convivencia social, la armonía y el equilibrio entre todos los componentes naturales que constituyen el cuerpo de la Madre Tierra (Organización Gonawindúa Tayrona, 2009).

El sistema de la Ley de Origen y del conocimiento ancestral no se puede entender de manera fragmentada, sino como un tejido entrelazado e indivisible que le da forma a la estructura de un todo (Organización Gonawindúa Tayrona, 2009). Por esta razón, educar tejiendo es importante para estos pueblos indígenas: ayuda a comprender la Ley de Origen porque todo se mantiene en una continua relación recíproca de existencia.

3.1. Murúnmuke, “espacio de diálogo con el territorio y la montaña”

“Para ese diálogo intercultural pues hay diferentes metodologías, esto prácticamente desde la evidencia o de la experiencia que tenemos de trabajo organizativo a nivel del territorio, es la concepción que se tiene en el territorio y el mismo sistema de conocimiento ancestral. Es en parte lo que nos llega a lograr aspirar en ese mundo ideal donde el conocimiento que está, ese mensaje que tenemos nosotros para el mundo. Esperamos que se pueda concretar en acciones más cercanas, en este caso nos referimos a la sociedad local, donde haya un entendimiento y un respeto hacia esa conciencia del cuidado de los diferentes espacios y sitios sagrados que encarna todo el territorio integral de la Sierra Nevada de Santa Marta, donde se puedan mantener en el tiempo estas prácticas culturales, ese conocimiento que se debe fortalecer”.

Ati Gundiwa Villafañe Mejía, estudiante de la Universidad del Magdalena y representante del proyecto integrador Murúnmuke (30 de Octubre de 2020).

Murúnmuke es un proyecto integrador entre la Universidad del Magdalena y el Resguardo Kogui Malayo Arhuaco. La universidad ha dotado a Murúnmuke de energía solar, internet satelital y dispositivos electrónicos para apoyar la educación intercultural virtual de los estudiantes del grupo indígena ubicados en la Sierra Nevada de Santa Marta que debido a la COVID-19 reciben clases desde su resguardo.

Murúnmuke propende a la protección, conservación y defensa de los principios y los derechos humanos y del medio ambiente asociados al desarrollo del rol académico, cultural, social, político y económico como fuente para elaborar estrategias de cuidado de la vida. Este proyecto se orienta a fortalecer el potencial humano de las comunidades indígenas como parte medular de sus actividades ancestrales.

3.2. Universidad Autónoma Indígena Intercultural

“El dios Sol se unió a la diosa Mar, y de allí nació el dios Cielo; y de ahí nació el dios Lluvia, donde se unió a su esposa la Tierra, y de ahí nacieron los vegetales, los animales, la gente. El dios Sol provee de nutrientes a la tierra y de la unión del Sol con la Mar se producen las nubes, y de ahí sale el dios Lluvia que trae nutrientes de la tierra. De allí nacen los árboles y de los árboles los frutos y de estos frutos se alimentan los animalespor eso, para nuestros indígenas el espacio es terrestre, aéreo y marítimo, que nos genera el sistema alimentario nuestro. Entonces la estructura familiar, ‘la función de mujer’, está muy unida a eso y está relacionada a la fuerza motriz necesaria para manejar nuestra economía y obtener los alimentos y las calorías necesarias para la vida”.

Mayor Armando Woeiyu, integrante de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) (21 de septiembre de 2020).

La Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAI) se concibe desde la experiencia del movimiento indígena orientado por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que promueve la educación popular

e intercultural desde las raíces del pensamiento y de las costumbres de las culturas indígenas, respondiendo a la manifestación de un país pluricultural y multilingüe reconocido por la Constitución Política de 1991 (CRIC, 2009).

La UAII está compuesta por programas, centros, escuelas y experiencias locales que buscan tanto la formación profesional y técnica como la educación popular de las organizaciones para rescatar la sabiduría ancestral e hilarla con saberes y conocimientos pluriculturales (CRIC, 2009). Para el funcionamiento de la UAII el CRIC conformó un cuerpo operativo creado por decisión de los cabildos indígenas del Cauca en junta directiva, en el marco del derecho a la autodeterminación y en continuidad del proceso de construcción de un sistema educativo propio. Independientemente del cuerpo operativo, la UAII se sustenta en las experiencias, el interés y el compromiso de las comunidades y organizaciones que la impulsan (CRIC, 2009).

Esta universidad ha permitido avanzar en programas profesionalizados encaminados a las necesidades comunitarias, como por ejemplo pedagogía comunitaria, derecho propio, desarrollo comunitario, salud comunitaria, entre otros, con lo cual aporta a la construcción comunitaria y colectiva (CRIC, 2009).

4. RESCATANDO EL CONOCIMIENTO ANCESTRAL AFRODESCENDIENTE: “YO SOY PORQUE PERTENEZCO”

Las comunidades afrodescendientes en Colombia han sufrido por las inequidades y la violencia en sus territorios ancestrales, lo cual ha provocado su desplazamiento a centros urbanos. Dialogamos con mujeres de la Casa Cultural El Chontaduro, localizada en el barrio Comillas del oriente de Cali, el sector con la mayor población afro de esta ciudad. La casa la conforman en su mayoría mujeres desplazadas del Pacífico colombiano.

La Casa Cultural El Chontaduro nació como una fuerza política al encontrarse las negritudes que querían un cambio para el territorio en medio de la violencia de los años 80. Esta casa, que se convirtió en el resguardo de mujeres afectadas por la violencia, incorpora el concepto del UBUNTU, que dice: “Yo soy porque pertenezco” o que todo existe porque todo lo demás existe. Así, para alcanzar la paz se comienza desde adentro para transmitirlo al otro.

De acuerdo con el principio de interdependencia del Ubuntu, se deben respetar todas las vidas, humanas y no humanas. Esto se evidencia en las iniciativas gestadas en la Casa Cultural El Chontaduro. Una de estas es la Escuela Sociopolítica de la Mujer, que nació en 1997 con programas de empoderamiento de esta población. Recientemente, durante la pandemia, se han realizado programas de soberanía alimentaria, culturales y solidarios, así como *cambeos* (diálogos de saberes), que se han convertido en iniciativas innovadoras para rescatar los saberes ancestrales afrodescendientes.

“El programa de soberanía alimentaria es algo maravilloso porque nos une y nos une en hermandad; nos hace estar en juntas y conectarnos en realidad con nuestro Pacífico colombiano, con nuestra tierra y con nuestra Madre Tierra, con la naturaleza. Ya se están cosechando el tomate y el tomillo, las comidas orgánicas. Nosotras no queremos comer más químicos, queremos la comida orgánica. Cuando hablamos de soberanía alimentaria nos manda derechito al Pacífico, porque aramos la tierra, la acariciamos y nos conectamos con ella y con nuestros ancestros”

Mayora Luz Alicia Arrechea, integrante de la Casa Cultural El Chontaduro .

“El cambeo es esa mano cambiada de cuando venían las cosechas porque allá se trabajan las cosechas por meses. Por ejemplo, en agosto salen las cosechas de arroz de las tierras de abajo. Entonces ahí es donde yo cambiaba con mi compadre: yo le iba a coger el arroz y él ya estaba listo para ir a arrozar mi terreno...cambiando mano, ese es el cambeo...”

Mientras acá, como no tenemos nuestro terreno propio porque fuimos desplazados por la violencia que vive el país, entonces hemos encontrado que una gran herramienta es la palabra; es algo que nos ha ayuda a estar en la ciudad. Ahora, el gran cambeo es abrirnos al intercambiar saberes. Intercambiar conocimientos de los saberes de las plantas, la música (yo manejo la parte musical, como ritmos del Pacífico colombiano: donde yo tengo esa música porque yo la traje más arraigado); yo cambio el saber de la música donde mis compañeras intercambian sus conocimientos”.

Mayora Elena Hinestroza, integrante de la Casa Cultural El Chontaduro.

Respecto a la participación y la toma de decisiones en la Casa Cultural El Chontaduro las mujeres manifestaron sus puntos de vista con claridad.

“Nosotras somos autodeterminadas y desobedientes”.

“Las mujeres que estamos aquí no tenemos a alguien que nos diga cómo caminar, porque nosotros nacimos caminando”.

“Somos una comunidad libre y si las mujeres somos libres, se libera más el pueblo” .

“Cuando nos reunimos buscamos consenso. Cada palabra de nosotras cuenta, sacamos las cosas de lo que se construye en juntanza, en colectivo”.

“Nací en un hogar con soberanía y me encontré a otras que también buscaban soberanía. Estamos en el consenso en ese construir juntas”.

Entrevista a mujeres de la Casa Cultural El Chontaduro, Cali.

En la Casa Cultural El Chontaduro el arte y la cultura en forma de cantos, poemas, bailes y actividades culturales colectivas han permitido no solo el rescate del conocimiento ancestral afrodescendiente, sino también han empoderado al colectivo de mujeres y facilitado la construcción de colectividad, trabajo solidario y tejido social.

“Hemos venido haciendo proyectos sobre la cultura; ejemplo, hicimos un concierto. Desde la Casa El Chontaduro se hizo una presentación que se llama Saberes Curativos y Voces de Mujeres Cimarronas, mostrando nuestros saberes, las hierbas curativas.

Eso también es arte, rescatando nuestros cantos. Lanzamos ese concierto para pedir ayuda para 300 familias que son parte de las 10 organizaciones que estamos en hermandad. [...]

La cultura para nosotras, como pueblo negro, es un elemento sanador. Nosotras cantamos y sanamos, poemamos y sanamos, nos reunimos y sanamos todo eso que desde nuestro Pacífico nos han sacado de allá”.

Mayora Luz Alicia Arreche,
integrante de la Casa Cultural El Chontaduro.

“El arma que tenemos es nuestro canto, poesía y verso. [...]

Cuando llegué aquí con mi arte los hombres me decían:

‘Bájate, que eso no es oficio de mujer, si no de hombre.

Vaya a lavar los platos, remendar la ropa a tu marido’.

Todo eso me decían, pero yo como siempre tengo mi desobediencia.

Yo soy Judith yo me mando y me quedo aquí con mi arte que me sana”.

Mayora Judith Gamboa,
integrante de la Casa Cultural El Chontaduro.

Por último, las mujeres expresaron sus consideraciones sobre la transformación social necesaria para la transición amplia, sostenible y democrática.

“Nosotras sentimos que la transformación debe empezar por nosotras mismas, por nuestra propia vida, que es lo primero que uno debe hacer, sentirse uno. Y salir e incentivar a otras personas, a enseñar y meterlo todo. Entonces yo llegué a esta ciudad con mis 9 hijos sin saber qué hacer, porque quería como morir; nosotras renacemos de ese dolor y de ese conflicto armado del país que nos mata y daña....”

Se inicia con un cambio en la vida de cada persona: va cambiando su entorno y ese entorno diferente provocará un cambio en el país. Entonces este país necesita crear estrategias para transformar la sociedad, pero los dirigentes del país no son conscientes de que todos tenemos derecho a un cambio en nuestro país. En tanto, nosotras con otras organizaciones estamos dispuestas a luchar en contra de esa realidad. Para nosotras desde la Casa Cultural El Chontaduro vemos que podemos hacer un cambio con nuestras vidas y nuestro entorno, a través de nuestras estrategias”.

Iris Moreno,
integrante de la Casa Cultural El Chontaduro.

“La Casa El Chontaduro es un referente para construir y transformar; es un lugar para nosotras como mujeres negras que venimos de los últimos rincones del país donde nos han abandonado a nuestra suerte y hemos resistido a través de nuestras voces, nuestra canto, nuestras comidas, nuestro tapado de pescao, y entre nosotras, entre la comadrona, sabia, hechiceras y parteras; es donde hemos sido transformadoras de vida.”

Mayora María Elvira Ortíz Segura,
integrante de la Casa Cultural El Chontaduro.

5. LA SOLIDARIDAD Y EL TRABAJO COMUNITARIO DE LOS CAMPESINOS QUE RESTAURAN TERRITORIOS

Cuando se trata de solidaridad y trabajo comunitario no hay mejor ejemplo que los campesinos. Dialogamos con asociaciones y organizaciones campesinas del Caquetá que, a través de iniciativas como la Escuela de Científicos Locales y la Reserva Campesina del Caguán, han restaurado los territorios no solo por la reforestación ecológica, sino también fortaleciendo el tejido social que fue herido por el conflicto armado y desde los Acuerdos de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha tenido la oportunidad de florecer como nunca desde la solidaridad.

“El cómo se conformó nuestro territorio, el que haya sido un territorio tan estigmatizado y en el que hemos estado huyéndole a la violencia, hace que se mantenga la solidaridad entre campesinos.

El campesino es solidario, a este le ha tocado construir sus escuelas, sus vías, sus puestos de salud.

Todo lo que está alrededor del campo significa solidaridad, [...] esto es una condición que viene con el campesino y hace que realmente exista tranquilidad en el territorio y que en medio de la dificultad haya desarrollo y posibilidades distintas”.

Nolberto Villalobos, integrante de la Zona de Reserva Campesina del Pato
(17 de noviembre de 2020).

“Las vías terciarias del Caquetá las hicieron las comunidades. La solidaridad es a toda prueba; hay organización en juntas de acción comunal, a nivel de núcleos veredales, a nivel de la coordinadora de organizaciones sociales del Caquetá, y organizaciones ambientales.

Esto es interesante porque la parte organizativa ayuda mucho”.

Mercedes Mejía, profesora de la Universidad del Amazonas
(17 de noviembre de 2020).

“Estamos trabajando mucho para no generar dependencia del Gobierno, entonces queremos formular proyectos, escuchar a las comunidades y generar propuestas”.

Sergio Muñoz, integrante de la Escuela de Científicos Locales
(17 de noviembre de 2020).

5.1. Escuela de Científicos Locales

Desde 2019 la escuela realiza proyectos que tienen como objetivo la restauración ecológica mediante sistemas agroecológicos implementados en Belén y San José del Fragua (Caquetá). Estos proyectos establecen diseños para la reforestación agroecológica, como el enriquecimiento forestal y la reforestación de rondas hídricas. La Escuela de Científicos Locales es itinerante y en ella participan profesionales, jóvenes, niños y campesinos. Uno de sus objetivos es que estudiantes y profesionales de la Universidad del Amazonas regresen al campo a implementar lo que aprendieron en un constante diálogo con los campesinos.

“Lo que más nos enorgullece es que no solo hemos venido recuperando estas zonas, sino también a estas personas. Yo soy de los que dice que somos restauradores de vida porque estamos restaurando ecosistemas y también estamos restaurando la forma de pensar de las personas. No solamente es sembrar 3 o 5 hectáreas de bosque, sino es mirar qué hay detrás de eso, comprender qué es un ecosistema y la importancia del agua, hasta el grado de comprender que si yo estoy afectando mis 5 a 10 hectáreas, no solo voy a tener problemas de erosión, sino que lo va a tener todo el departamento. [...] También hemos venido trabajando con las comunidades el tema de las semillas, al revisar cuáles son las especies nativas que se pueden recuperar, mirar cómo lo hacemos y mostrar cómo nosotros proponemos que este proceso se adelante. Entre tanto, hemos venido desarrollando el método científico, por eso nos llamamos ‘científicos’, porque vamos ensayo y error generando conocimiento”.

Sergio Muñoz,
integrante de la Escuela de Científicos Locales
(17 de noviembre de 2020).

“La escuela se formó con el objetivo de concientizar y aprender cosas nuevas con el método técnico y científico. Soy campesino y he tenido la oportunidad de irme formando y adquirir nuevos conocimientos. Con este proceso los campesinos nos hemos hecho responsables de ir implementando estos procesos en nuestras fincas”.

James Roncancio, integrante de la Escuela de Científicos Locales
(17 de noviembre de 2020).

Un pilar de esta escuela es el trabajo colectivo para que los campesinos saquen sus productos y los comercialicen a un precio justo usando contactos, redes y conexiones en otros municipios. Su objetivo es que el producto llegue directamente al consumidor sin utilizar intermediarios para garantizar que las ganancias vayan al campesino.

5.2. Reserva Campesina del Pato en el Caguán

Esta reserva campesina se caracteriza por el cuidado de los bosques, ya que solo presenta un nivel de deforestación del 1%. Además, cuenta con los tres pisos térmicos, lo que genera una riqueza en la variedad de los cultivos. La reserva la conforman 37 veredas con unos 6500 habitantes.

En este año de pandemia la producción agrícola de la reserva no solo abasteció al municipio, sino a otras regiones como el sur de Tolima y del Huila. Los integrantes tienen como metas la deforestación 0 y la producción agrícola sin productos químicos.

Además, los campesinos se han organizado para formar un fondo social que nació con los productores de frijol, pero hoy está integrado por todos los productores, quienes tienen acceso al crédito que va dirigido a cada momento de la siembra. Debido al fortalecimiento del tejido social a través de la solidaridad y del trabajo comunitario de los campesinos, en esta reserva se han erradicado los cultivos ilícitos.

“Precisamente la constitución de la Zona de Reserva Campesina nos sirvió para que, a través de unos compromisos muy serios, en la comunidad del Pato se erradiquen los cultivos ilícitos, como la amapola y la coca. Estos 2 cultivos salieron porque las comunidades hicieron unos acuerdos donde el Gobierno iba a atender las necesidades que siempre han existido. Sin embargo, no se han visto esas atenciones del todo...

Tampoco podemos desconocer que donde hay cultivos de este tipo es porque son obligados. Así que aprovecho para hacer un llamado a que se cumplan los acuerdos con la sustitución voluntaria y todo lo que tiene que ver con la resolución de conflictos ambientales o conflictos de todo tipo”.

Norberto Villalobos,
integrante de la Zona de Reserva Campesina del Pato
(17 de noviembre de 2020).

Además, los entrevistados resaltan la importancia de las normas de convivencia establecidas en esta Zona de Reserva Campesina, no solo de cara a lo ambiental, sino también en la resolución de conflictos entre los habitantes. Esas normas les han permitido vivir tranquilos y conservar el territorio y las fuentes hídricas. Un ejemplo de estas normas está en la prohibición de algunos cultivos que, aunque sean legales, requieren muchos insumos químicos que perjudican los ecosistemas, el agua y el suelo.

6. CONCLUSIONES

Ante la crisis por la COVID-19 tenemos que enfrentar 2 preguntas: ¿cómo continuar en un mundo con recursos limitados en el que cada vez es más evidente la crisis de todo el sistema en su conjunto?, ¿cómo coexistir de buena forma con todos los demás humanos, con los seres no humanos y con todos los seres de la Tierra? En esta crisis la naturaleza nos está llamando a poner límites de espacio y tiempo, a volver a vivir en comunidades pequeñas para reconstruir la cultura ecoddependiente. No es solo una cuestión de defender el territorio, sino también de buscar la transición amplia, sostenible y democrática.

Las iniciativas comunitarias presentadas en este capítulo, clasificadas por sus motivaciones transformadoras, nos dan los caminos posibles para alcanzar dicha transición. Es más: la diversidad y multiplicidad de las iniciativas comunitarias desde ya están transformando las estructuras relacionales de los territorios. Muchas de estas iniciativas son una respuesta a la búsqueda de mayor autonomía, soberanía e independencia del Estado. Esto implica reconocer el potencial de los conocimientos ancestrales y el diálogo de saberes para ejercer el derecho a la subsistencia a través del trabajo comunitario, de la solidaridad y de las nuevas formas de emprender que respetan los límites del planeta y están en conexión con los otros humanos y no humanos.

Respecto a las motivaciones transformadoras observamos que el ecofeminismo y el empoderamiento de las mujeres constituyen la motivación transformadora más visible y transversal de todas las iniciativas comunitarias. De esta forma, los cambios estructurales promovidos por las mujeres no solo sirven de inspiración, sino que constituyen apuestas prácticas para la transición amplia, sostenible y democrática.

Apoyar estas iniciativas con mejor acceso a medios de financiación, capacitación e infraestructura básica puede fortalecer a las comunidades y servir para construir una red de seguridad social y un tejido productivo desde abajo, con el fin de enfrentar los retos de la pandemia y de la transición amplia, sostenible y democrática, a la vez que se cierran las brechas de género, y entre el campo y la ciudad, y se empiezan a resarcir las deudas históricas que el país tiene con sus comunidades vulnerables y sus mujeres. También es importante tomar como referencias el movimiento ecofeminista y su noción de ecoddependencia y cuidado de la vida para consolidar la transición amplia en el ámbito de la sostenibilidad.

Reconocemos la motivación transformadora de la soberanía alimentaria y de la autonomía comunitaria como aquella que permite nutrir el territorio por medio de iniciativas como la agroecología y las ecoaldeas, las cuales generan estrategias innovadoras que garantizan la sostenibilidad, la participación comunitaria y una distribución justa de los recursos. Por otro lado, observamos que la educación popular e intercultural acompaña a las diferentes iniciativas comunitarias, por tanto, el aspecto de la educación en la transición amplia, sostenible y democrática debe fundamentarse en la educación popular e intercultural como una práctica que busca la transformación social rescatando los saberes ancestrales de los indígenas, afrodescendientes y campesinos. Observamos además que rescatar los saberes ancestrales y el diálogo de saberes facilita la construcción de colectividad, el trabajo solidario y el tejido social.

El análisis de las motivaciones transformadoras representadas en las iniciativas comunitarias expuestas en este capítulo nos da elementos para añadir a los fundamentos básicos de una vida digna, es decir, el borde interior de la rosquilla colombiana, basada en la rosquilla de Raworth (2017). Estos elementos podrían ser: equidad de género, soberanía alimentaria, autonomía comunitaria, educación popular e intercultural, saberes ancestrales y solidaridad.

Por último, como recomendación final se sugiere retomar los 3 elementos que Arturo Escobar (Observatorio Plurinacional de Aguas, 2020) explica como necesarios para la transición: 1) recomunalización de la vida social, es decir, pensarnos siempre en colectividad y ecoddependientes para que la noción de cuidado sea universal (cuidado del otro y del ambiente); 2) relocalización de nuestras actividades, esto es, propender a la producción y al consumo local; 3) fortalecimiento de las autonomías comunitarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldeafeliz. (s. f.). *¿Quiénes somos?* <https://aldeafeliz.org/quienes-somos/>
- Castillo, S. y Ramírez, I. (2017). *Análisis de la gobernanza, el territorio y la soberanía alimentaria en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- CENSAT Agua Viva. (2020). *Exhibición virtual de propuestas comunitarias para la transición energética justa de los pueblos y para los pueblos de América Latina*. <https://transiciones.info/secciones/convocatorias/exhibicion-virtual/>
- CENSAT Agua Viva, Movimiento de Afectados por Represas en Latinoamérica, Comunidades SETAA, Fundaexpresión, Energía y Equidad y Colectivo de Reservas de Santander. (2020). *Construyendo justicia climática y transición energética*. <https://transiciones.info/>
- Chaves, M. (2019). Ecoaldeas. En A. Kothari, A. Salleh, A. Escobar, F. Demaria y A. Acosta (Eds.), *Pluriverso: un diccionario del posdesarrollo* (pp. 228-231). Icaria.
- Consejo Regional Indígena del Cauca. (2009). *Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAI)*. <https://www.cric-colombia.org/portal/universidad-autonoma-indigena-intercultural-uai/>
- Corporación de Mujeres Ecofeministas COMUNITAR. (2020a). *¿Quiénes somos?* <http://www.comunitar.org.co/index.php/nuestra-apuesta/quienes-somos>
- Corporación de Mujeres Ecofeministas COMUNITAR. (2020b). *Procesos*. <http://www.comunitar.org.co/index.php/procesos>
- Corzo-Joya, D. A. (2019). Ecofeminismos: una alianza entre el feminismo y la naturaleza. *Ideas Verdes*, (15), 1-24. https://co.boell.org/sites/default/files/20190313_ideas_verdes_15_web.pdf
- Cuchara Viajera. [Cuchara Viajera]. (2019, marzo 20). *¿Cómo es vivir en una ecoaldea sin dinero! ¿Volver al campo! #10* [Archivo de video]. YouTube. https://youtu.be/HYI4uO_ic5o
- Duchesne-Winter, J. (2015). *Caribe, Caribana: cosmografías literarias*. Callejón.

- Escobar, A. (2012). Más allá del desarrollo: posdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de Antropología Social*. 21(1), 23-62. https://doi.org/10.5209/rev_raso.2012.v21.40049
- Global Ecovillage Network. (2020). *About GEN*. <https://ecovillage.org/about/about-gen/>
- Instituto Humboldt. [Instituto Humboldt]. (2016, marzo 12). Diálogos con la naturaleza: construyendo puentes de vida [Archivo de video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=jBC6EefqFeE&ab_channel=InstitutoHumboldt
- Kothari, A., Salleh, A., Escobar, A., Demaria, F. y Acosta, A. (2019). *Pluriverso: un diccionario del posdesarrollo*. Icaria.
- Martí, J. (2020, septiembre 26). “Los ecofeminismos se enfrentan a una forma de hacer que violenta los cuerpos, las personas y la tierra”. *Viento Sur*. <https://vientosur.info/los-ecofeminismos-se-enfrentan-a-una-forma-de-hacer-que-violenta-los-cuerpos-las-personas-y-la-tierra/>
- Muñoz-Villarreal, E. (2018). Ecoaldeas en Colombia transitando hacia el buen vivir. *Entramado*, 14(2), 114-131. doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.4754
- Observatorio Plurinacional de Aguas. (2019, marzo 8). *Andrés Kogan-Valderrama: eco-masculinidades alternativas al patriarcado extractivista*. <https://oplas.org/sitio/2019/03/08/eco-masculinidades-alternativas-al-patriarcado-extractivista/>
- Observatorio Plurinacional de Aguas. (2020). *Arturo Escobar: recomunalizar y relocalizar la vida*. <https://oplas.org/sitio/2020/10/16/arturo-escobar-recomunalizar-y-relocalizar-la-vida/>
- Organización Gonawindúa Tayrona. (2009). *Ley de Se Seyn Zare Shenbuta*. Colciencias.
- Pinzón-Cortés, M. (2014). *Transformación de la estructura agroecológica principal en comunidades intencionales rurales (ecoaldeas)* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut economics: Seven ways to think like a 21st-century economist*. Random House.
- Sánchez-Fontalvo, I. (2013). La interculturalidad e inclusión, una mirada desde la educación popular en Colombia. En Sociedad Latinoamericana de Estudios sobre América Latina y el Caribe, *Educación y cultura en la integración latinoamericana: retos del siglo XXI* (pp. 312-325). Universidad de Cartagena.
- Terreblanche, C. (2019). Ecofeminismo. En A. Kothari, A. Salleh, A. Escobar, F. Demaria y A. Acosta (Eds.), *Pluriverso: un diccionario del posdesarrollo* (pp. 236-239). Icaria.
- Toledo, V. (2019). Agroecología. En A. Kothari, A. Salleh, A. Escobar, F. Demaria y A. Acosta (Eds.), *Pluriverso: un diccionario del posdesarrollo* (pp. 163-166). Icaria.
- Torres, A. (2003). *Organizaciones populares, identidades colectivas y ciudadanía en Bogotá*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Valero-Díaz, B. (2018). La lucha por la defensa de la naturaleza desde una perspectiva de género. En *Educación socioambiental. Acción presente* (pp. 307-333). Universidad Simón Bolívar.
- Vamos Mujer. (2010, octubre 28). *15 años de AMOY-Asociación de Mujeres Organizadas de Yolombó*.

<http://vamosmujer.org.co/sitio/enterate/noticias/423-15anosdeamoyasociaciondemujeresorganizadasdeyolombo.html>

Vamos Mujer. (2011). *15 años de Palmas Unidas*. <http://vamosmujer.org.co/sitio/enterate/noticias/502-15anosdepalmasunidas.html>

Vamos Mujer. (2019, octubre 21). *Seminario: Economía, Desarrollo y Paz desde las Mujeres*. <http://vamosmujer.org.co/sitio/enterate/noticias/796-seminario-economía,-desarrollo-y-paz-desde-las-mujeres.html>

Vamos Mujer. (2020a). *Corporación Vamos Mujer: historia*. <http://vamosmujer.org.co/sitio/nosotras/historia.html>

Vamos Mujer. (2020b). *Corporación Vamos Mujer: misión y visión*. <http://vamosmujer.org.co/sitio/nosotras/mision-y-vision.html>

Vargas-Guevara, Ó., Corral-Montoya, F., Ruiz-Arroyave, J., Bonilla-Camargo, Ó., Gómez-Camargo, M., Cardoso, A. y López-Orellano, L. (2020). *Impulsos locales para las transiciones energéticas: género, territorio y soberanía*. Autores.

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BOGOTÁ
Colombia

